

COORDINATION ET ALIGNEMENT DE L'AIDE : MYTHE OU RÉALITÉ ?

**L'EXEMPLE DE LA MISE EN ŒUVRE
DE LA POLITIQUE AGRICOLE
REGIONALE DE LA CEDEAO**

Jean-Denis Crola, Consultant indépendant

Saya Saulière, Intermón Oxfam

8 septembre 2011

Table des matières

Résumé	3
Introduction	9
1. L'aide publique à l'agriculture : une dispersion des efforts qui réduit l'efficacité	11
1.1 Les effets négatifs d'une « approche projet »	11
1.2 Une approche sectorielle qui reste difficile à promouvoir.....	15
2. La politique agricole régionale de la CEDEAO : un défi pour les bailleurs? 17	
2.1 Les enjeux de la construction d'un cadre unique d'intervention.....	17
2.2 L'impulsion politique de la CEDEAO bouleverse les habitudes des États et des partenaires	19
2.3 L'inégale contribution des bailleurs à l'élaboration des Plans nationaux d'investissements.....	22
2.4 Une participation limitée de la société civile aux processus nationaux.....	24
3. Les conditions d'un alignement réussi des partenaires sur la politique agricole régionale	26
3.1 Comprendre les enjeux de l'alignement.....	26
3.2 Transformer les espaces de concertation en outils de coordination	28
3.3 Dépasser les blocages politiques à l'alignement	30
3.4 Surmonter les résistances institutionnelles et organisationnelles	33
Conclusion.....	38

Abréviations

AAA	Agenda d'Action d'Accra
ACDI	Agence canadienne de développement international
ADRAO	Centre du Riz pour l'Afrique
AFD	Agence Française de Développement
AFSI	Initiative de L'Aquila pour la Sécurité Alimentaire
AGRA	Alliance pour la Révolution Verte en Afrique
APD	Aide Publique au Développement
APE	Accords de Partenariat Economique
ASWG	Agriculture Sector Working Group
BAfD	Banque Africaine de Développement
BCEAO	Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
BID	Banque Interaméricaine de Développement
BIDC	Banque d'Investissement et de Développement de la CEDEAO
BOAD	Banque Ouest-Africaine de Développement
CAD	Comité d'Aide au Développement
CCDR	Cadre de Concertation pour le Développement Rural
CEDEAO	Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEP	Comité État-Partenaires
CILSS	Comité permanent Inter-États de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
GHC	Cédi ghanéen
CMA-AOC	Conférence des Ministres de l'Agriculture de l'Afrique de l'Ouest et du Centre
CORAF	Conférence des dirigeants de la recherche agricole en Afrique de l'Ouest et du Centre
CPF	Confédération Paysanne du Faso
DANIDA	Agence Danoise pour le Développement International

DGCOOP	Direction Générale de la Coopération
ECOWADF	Fonds régional de développement agricole de la CEDEAO
ECOWAP	Politique Agricole de la Communauté Économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
FAD	Fonds Africain de Développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FASDEP	Politique de Développement pour le Secteur de l'Alimentation et de l'agriculture
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
FtF	Feed the Future
GAFSP	Programme mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire
GDPRD	Plateforme mondiale des donateurs pour le développement rural
GFRP	Programme d'intervention en réponse à la crise alimentaire
CIRAF	Centre International pour la Recherche en Agroforesterie
ICRISAT	Institut international de recherche sur les cultures des zones tropicales semi-arides
IFDC	Centre International de Développement des Engrais
IITA	Institut International d'Agriculture Tropicale
JSR	Revue sectorielle conjointe
MAHRH	Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques
MCC	Millennium Challenge Corporation
MDBS	Appui budgétaire multi-donateurs
MDTF	Fonds d'Affectation Spéciale Multi-donateurs
METASIP	Plan sectoriel d'investissement agricole de moyen terme
MiDA	Millennium Development Authority
MoFA	Ministère de l'alimentation et de l'agriculture
MoFEP	Ministère de finances et de la planification économique
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique

OMVG	Organisation pour la mise en valeur du fleuve Gambie
OMVS	Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal
OP	Organisations professionnelles/paysannes
OSC	Organisation de la société civile
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PASR	Programme d'Appui au Secteur Rural
PDDAA	Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine
PNIA	Programme National d'Investissement Agricole
PNIA/P	Programme National d'Investissement Agricole Prioritaire
PNSR	Programme National du Secteur Rural
PRIA	Programme Régional d'Investissement Agricole
PROSDRp	Programme Sectoriel de Développement Rural Productif
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RECA	Réseau des Chambres d'Agriculture
SDR	Stratégie de Développement Rural
SGA	Secrétaire Général Adjoint
SP/CPSA	Secrétariat Permanent du Comité de Coordination des Politiques Sectorielles Agricoles
SPONG	Secrétariat Permanent des Organisations Non Gouvernementales
SWAp	Sector-Wide Approach
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine
UGP	Unités de gestion de projets
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

Résumé

L'agriculture constitue, avec l'élevage et la pêche, une composante essentielle des économies ouest africaines. Ils contribuent pour plus de 35 % à la formation du Produit Régional Brut et à plus de 15 % des recettes d'exportation. Ils fournissent des revenus à plus de 60 % des actifs, dont plus de la moitié est constituée de femmes engagées dans des activités de production, de transformation et de commercialisation.

En dépit de son importance déterminante pour la sous-région, l'agriculture ouest africaine est caractérisée par une faible productivité et doit faire face à de nombreuses contraintes économiques, sociales et environnementales, qui nécessitent des réformes structurelles profondes afin notamment de répondre aux besoins alimentaires des habitants d'une région dont la population devrait doubler d'ici à 2050.

Dans ce contexte, la flambée des prix des produits alimentaires de 2008 et son impact négatif sur les populations les plus vulnérables ont relancé la mise en œuvre de l'ECOWAP, la politique agricole régionale de la Communauté économique et de développement de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). En 2009 et 2010, les Etats membres de la CEDEAO ont élaboré, de façon concertée, des programmes d'investissement agricoles au niveau national (PNIA) et régional (PRIA) identifiant les priorités du secteur et les montants requis pour leur réalisation.

Cadres uniques de référence pour les interventions dans le secteur agricole, ces programmes ont vocation à faciliter l'alignement des partenaires techniques et financiers (PTF) et l'adoption d'une approche sectorielle. En signant des pactes pluri-acteurs,¹ les partenaires de la CEDEAO et des Etats membres ont confirmé leur volonté et leur engagement à assurer une meilleure coordination de leurs interventions.

Dans le même temps, lors du Sommet du G8 de L'Aquila (Italie) en juillet 2009, ces partenaires ont annoncé des engagements financiers conséquents pour le secteur agricole et la sécurité alimentaire, tout en affirmant leur ferme volonté de les tenir en accord avec les principes de l'efficacité de l'aide.

A partir de l'étude du processus de définition et de mise en œuvre de l'ECOWAP au Niger, Burkina Faso, au Ghana, et au niveau régional, cette recherche analyse les facteurs de progrès et de blocages observables tant dans la coordination et l'alignement des partenaires, que dans l'élaboration et la mise en place de ces programmes nationaux d'investissement agricoles.

L'aide publique à l'agriculture: une dispersion des efforts qui réduit l'efficacité

Au Niger, Burkina Faso et Ghana, le financement du secteur rural dépend encore largement des apports des partenaires au développement. La coordination de leurs interventions est donc primordiale pour assurer l'efficacité de cette aide.

Pourtant, malgré les appels répétés de la CEDEAO et de certains États membres pour faire évoluer les modalités de mise en œuvre de l'aide vers une approche sectorielle, le secteur agricole demeure largement dominé par l'approche projet. Au Burkina Faso, par exemple, l'intégralité des 150 millions de dollars alloués au soutien du secteur agricole en 2009 était exécutée à travers la seule modalité d'aide projet.

Cette multiplicité de projets rend l'exercice de mise en cohérence ardu et freine l'appropriation nationale des processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques. Par ailleurs, le temps considérable consacré par les fonctionnaires en charge de ces projets à l'accompagnement des partenaires techniques et financiers et au suivi de ces projets hors du cadre des systèmes nationaux, contribue à l'affaiblissement des administrations.

Le manque de coordination, entre bailleurs, de leurs interventions se traduit par un déséquilibre des ressources entre territoires et thématiques financés, comme l'illustre l'analyse des ressources destinées à la Stratégie de Développement Rural au Niger, privilégiant les thèmes en vogue.

Certains pays ont effectivement semblé multiplier les cadres d'intervention et les plans d'action dans le but d'attirer des financements extérieurs. Mais l'exemple du Ghana démontre clairement que l'existence d'un cadre d'intervention unique et d'un dialogue approfondi sur les procédures internes du gouvernement n'est pas un élément suffisant pour provoquer un changement radical d'approche des partenaires. Elaborée en 2002, la première politique sectorielle de développement agricole et alimentaire (FASDEP) du Ghana, basée sur la Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté du pays, a été déclinée en plan opérationnel. Pourtant en 2011, le protocole d'accord entre le gouvernement et les partenaires pour sa mise en œuvre effective n'était toujours pas signé. In fine, les résistances sont importantes à l'adoption de l'approche sectorielle dans le secteur agricole.

La politique agricole régionale de la CEDEAO : un défi pour les bailleurs?

Adoptée en janvier 2005, l'ECOWAP est l'une des premières politiques sectorielles à voir le jour dans l'espace CEDEAO. Formulée avec la participation des principaux acteurs concernés, notamment les organisations de producteurs (OP), elle identifie clairement les objectifs et la stratégie de croissance agricole et de sécurité alimentaire souhaitée et nécessaire au niveau de la région.

Première construction régionale réalisée dans l'esprit du Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) du NEPAD, cette politique a aussi pour ambition de faciliter l'alignement de l'aide par l'élaboration de cadres d'intervention opérationnels, uniques et partagés par l'ensemble des acteurs. En ce sens, les « pactes de partenariat » signés, depuis 2009, clarifient les engagements, rôles et responsabilités des partenaires.

Tel qu'imaginé, ce processus requiert une (ré)-organisation des partenaires et de leur mode d'intervention et de collaboration, afin notamment qu'ils puissent intervenir à l'échelle régionale. Il nécessite aussi de mettre en place des mécanismes de financement qui permettraient de répondre aux besoins financiers de la politique agricole régionale. Or, les avancées dans ce domaine sont encore timides.

Au niveau national, l'étude des plans nationaux d'investissements montre que les bailleurs ont participé de façon inégale à l'élaboration de ces PNIA. Loin d'impulser une nouvelle logique, le processus de formulation de ces plans a, dans l'ensemble, renforcé les relations préexistantes entre les acteurs : au Burkina Faso, le PNIA a été un catalyseur des tensions entre partenaires et certaines structures étatiques tandis qu'au Ghana, le processus a permis de poursuivre la concertation qui prévalait entre acteurs.

Au niveau régional, un groupe de coordination des PTF, sous le leadership de la coopération espagnole, a été créé lors de la Conférence internationale d'Abuja de 2009. S'il a pu impulser une dynamique de concertation et de mise en confiance entre bailleurs, il se cantonne pour l'heure à n'être qu'un espace d'échanges d'informations qui n'a pas encore donné lieu à de véritables actions de coordination ou d'harmonisation. Par exemple l'exercice primordial de cartographie des procédures des bailleurs au niveau de la région qui constituait l'un de ses objectifs principaux peine à débiter.

Par ailleurs, en dépit de son importance et du rôle qui lui est attribué dans le processus PPDA, la participation de la société civile est restée limitée. La vision instrumentale de la participation et le manque de volonté politique n'ont pas permis une implication effective de la société civile, et en premier lieu des organisations de producteurs. Les pressions du calendrier et la nécessité d'obtenir des résultats rapides ont souvent pris le pas sur la mise en place d'un processus de participation inclusif qui, il est vrai, représente un véritable défi en termes méthodologiques, de ressources humaines, de temps et de savoir-faire institutionnel.

Les conditions d'un alignement réussi des partenaires sur la politique agricole régionale

Au-delà des aspects techniques développés sur l'efficacité de l'aide, l'alignement et l'appropriation sont avant tout des processus politiques. Ils entraînent une modification des rapports de force entre bailleurs et gouvernements récipiendaires de l'aide, redonnant à ces derniers le pouvoir de définir leurs politiques.

Les groupes sectoriels de concertation des PTF constituent un mécanisme clé de coordination, d'alignement et d'harmonisation des partenaires. Ces groupes, de composition distincte selon les pays mais aux objectifs semblables d'échange d'informations et de coordination, obtiennent des résultats différents. Certains restent des espaces « protocolaires » qui parfois n'existent que sur le papier, alors que d'autres sont plus actifs dans la mise en place de l'agenda de l'efficacité de l'aide. Mais, en général, ces espaces ne montrent pas encore d'avancées notoires en termes de coordination, d'harmonisation et de division du travail.

Par ailleurs, certains partenaires en dépit de leurs déclarations en faveur de l'agenda de l'efficacité de l'aide, n'entreprennent pas les réformes nécessaires permettant d'institutionnaliser la coordination et l'alignement. Les cadres incitatifs sont absents: peu de formation sur la Déclaration de Paris, pas de temps alloués à la coordination, absence d'objectifs clairs pour les techniciens. De plus, leurs procédures, souvent complexes et rigides, font obstacle à l'usage des systèmes nationaux comme en témoignent des représentants de l'USAID, l'AFD et de la Banque Mondiale. De plus, la redevabilité des bailleurs de fonds est encore très largement tournée vers le « Nord », soit leurs autorités de tutelle, qui allouent les financements. Les PTF disposent ainsi de leurs propres critères de suivi-évaluation et d'appréciation de la qualité des résultats, parfois éloignés de ceux des autorités locales. La visibilité qu'offrent les interventions par projets aux bailleurs de fonds, leur permettant d'établir une relation aide/résultats sans « ambiguïté ».

En contraste, certains bailleurs, comme l'agence danoise de coopération (DANIDA), montrent qu'il est possible de s'aligner, même dans des contextes fragiles, en mettant en place des stratégies d'accompagnement et de renforcement des capacités des acteurs et des systèmes nationaux ou locaux. Il s'agit avant tout de la volonté politique à mettre en place ces engagements internationaux.

L'ECOWAP est une réponse ambitieuse au problème de l'insécurité alimentaire en Afrique subsaharienne et les défis de sa mise en œuvre sont de taille. Il est donc urgent que les PTF honorent leurs engagements internationaux en matière de coordination et d'alignement, adoptant une approche sectorielle, afin de pouvoir soutenir les Etats dans leurs politiques. Un changement de paradigme est urgent et nécessaire.

Introduction

L'agriculture occupe 65 % de la population active d'Afrique de l'Ouest et représente 35 % du Produit Intérieur Brut (PIB) de la région de la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).² C'est un secteur crucial compte tenu de sa contribution aux revenus, à la sécurité alimentaire, à la création d'emploi mais également au budget de l'État, notamment à travers les recettes d'exportation. Ce secteur est cependant confronté à des défis considérables qui exigent des changements structurels profonds.

La croissance démographique et de la population urbaine, qui représentera 60 % de la population de la région en 2020,³ requiert une augmentation de la production de denrées alimentaires, adaptées aux besoins de ses habitants. Mais la dégradation et la pression croissante sur les ressources naturelles comme la terre et l'eau, la concurrence sur les terres, ainsi que la fréquence des phénomènes climatiques extrêmes, imposent de relever le défi alimentaire tout en développant une agriculture innovante, à la fois plus respectueuse de l'environnement et capable de s'adapter au changement climatique. Par ailleurs, la crise alimentaire de 2008, provoquée par l'envolée des prix des matières premières sur les marchés internationaux a rappelé les dangers pour les pays de la région ouest-africaine d'une dépendance vis-à-vis des importations alimentaires pour subvenir aux besoins de leurs populations et appelle à un profond changement de paradigme.

L'ensemble de ces défis, comme le soulignait le Dr Mohamed Ibn Chambas, Président de la Commission de la CEDEAO en 2008, exige un réinvestissement massif de chacun des acteurs - États, entrepreneurs, communauté internationale et producteurs. Cela demande également de combiner, de façon cohérente « des politiques publiques claires et incitatives, des stratégies d'acteurs et des outils de financement adaptés à la diversité des besoins ».⁴ Face à ces défis, les principaux pays donateurs se sont engagés, lors du Sommet du G8 qui s'est tenu à L'Aquila (Italie) en juillet 2009, à consacrer 22 milliards de dollars sur trois ans à l'agriculture et la sécurité alimentaire des pays en développement. Outre ces promesses financières, les pays du G8 se sont également engagés à assurer une meilleure coordination des interventions et des financements, en soutenant les programmes élaborés et pilotés par les pays, en accord avec l'agenda de l'efficacité de l'aide.⁵ La même année, Oxfam dressait un constat sévère concernant l'aide publique au développement (APD), telle qu'elle était mise en œuvre dans le secteur agricole dans trois pays de la région : le Burkina Faso, le Ghana et le Niger.⁶ Les modalités de mise en œuvre de l'APD, délivrée sous la forme d'une multitude de projets par des institutions aux stratégies variées et aux visions parfois contradictoires, ne permettaient pas d'assurer une cohérence d'ensemble du secteur agricole et de répondre aux enjeux de l'alimentation dans les pays de la région. Sachant que les investissements des Partenaires techniques et financiers (PTF) représentent entre 60 et 80 %⁷ des budgets du secteur rural des pays étudiés, la coordination des bailleurs et l'alignement sur les politiques nationales représentent des enjeux cruciaux.

L'adoption par les Chefs d'État de la région de l'*Offensive régionale pour la production alimentaire et la lutte contre la faim* en juin 2008, en réaction à la crise alimentaire, a relancé la mise en œuvre de la politique agricole régionale de la CEDEAO, l'ECOWAP. Depuis, la CEDEAO et les États membres ont lancé un nouveau processus, qui réunit les objectifs de la politique agricole régionale et le cadre continental développé au sein du NEPAD,⁸ le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA). Ce nouveau processus, dénommé ECOWAP/PDDAA, a pour ambition de fédérer l'ensemble des acteurs du secteur rural dans un partenariat qui vise à relancer la croissance du secteur agricole et atteindre le premier Objectif du millénaire pour le développement consistant à réduire de moitié le nombre de personnes souffrant de la faim d'ici à 2015.⁹ Les États membres de la CEDEAO et la région sont donc entrés, en 2009 et 2010, dans une phase de programmation concertée, avec pour ambition d'élaborer des programmes d'investissement agricoles au niveau national (PNIA) et régional (PRIA), qui soient uniques et partagés par l'ensemble des acteurs. Ces programmes précisent les priorités d'action, les besoins financiers nécessaires à leur mise en œuvre et ont pour ambition de

répondre aux enjeux d'alignement de l'aide sur les priorités nationales et ainsi rompre avec l'approche projet dans le secteur agricole.

La présente étude n'a pas l'ambition de dresser un bilan exhaustif de la mise en œuvre du processus ECOWAP/PDDAA, trois ans après son démarrage en Afrique de l'Ouest. Cette étude s'appuie sur l'analyse du processus conduit dans trois pays, le Niger, le Burkina Faso et le Ghana, ainsi qu'au niveau régional, et tente de réaliser un point d'étape, illustrant les progrès et les blocages rencontrés dans l'élaboration des programmes d'investissement et en matière d'alignement progressif des PTF sur ces derniers.

La première partie de l'étude dresse une photographie globale des modes d'intervention des PTF dans le secteur agricole au Burkina Faso, au Ghana et au Niger, en réactualisant autant que possible les données de l'étude publiée en 2009. La deuxième partie s'intéresse aux processus d'élaboration des plans d'investissement agricoles, illustrant les tensions entre acteurs et les bonnes pratiques de concertation. Enfin la dernière partie expose les facteurs de blocages à l'alignement des PTF sur ces nouveaux plans d'investissement et processus, afin de tirer des enseignements et des pistes pour la bonne mise en œuvre de l'ECOWAP, au niveau de la région et des pays.

1. L'aide publique à l'agriculture : une dispersion des efforts qui réduit l'efficacité

L'aide publique au développement (APD) est une composante cruciale du financement du secteur rural au Niger, au Burkina Faso et au Ghana. Cependant, malgré les appels répétés de la CEDEAO et de certains États membres pour faire évoluer les modalités de mise en œuvre de l'aide, la majorité des interventions des partenaires techniques et financiers (PTF) reste le fait d'une multitude de projets à court terme, peu coordonnés entre eux et qui induisent des coûts de transaction et d'opportunité élevés pour les pays récipiendaires de l'aide.

1.1 Les effets négatifs d'une « approche projet »

Suite à la crise alimentaire globale de 2007/08, l'APD consacrée au secteur agricole et à la sécurité alimentaire a augmenté dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest. Au Burkina Faso, selon la Direction générale de la coopération (DGCOOP) du Ministère de l'économie et des finances, l'aide au secteur agricole a augmenté de 59,35 % entre 2007 et 2009 et représentait, en 2009, 12,17 % de l'APD totale.¹⁰ L'aide alimentaire a par ailleurs presque doublé de volume de 2008 à 2009, passant de 14,13 millions de dollars en 2008 à 28,06 millions de dollars en 2009.¹¹

En outre, le financement du secteur rural dépend largement des apports extérieurs des PTF. Au Niger, selon le *Rapport de Suivi de la Stratégie de développement rural (SDR) 2007-2009*,¹² réalisé en mai 2011, les PTF apportent plus de 70 % du financement de la SDR. Au Ghana, malgré d'importants efforts de mobilisation de ressources internes, la contribution des PTF au budget du Ministère de l'alimentation et de l'agriculture¹³ représente, en 2010, 52 %, ¹⁴ contre 63,3 % deux ans auparavant.¹⁵

Comme le soulignait l'étude d'Oxfam réalisée en 2009 au Burkina Faso, au Niger et au Ghana,¹⁶ le problème de la dépendance du secteur agricole aux financements extérieurs est aggravé par les modalités d'interventions des PTF, la multiplicité de leurs initiatives, la diversité de leurs approches du développement rural, qui rendent la gestion de l'aide difficile et parfois inefficace pour les pays récipiendaires. Dès lors que cette aide est octroyée sous la forme d'une multitude de projets, aux durées et procédures variées, il s'avère difficile pour les États de garantir une cohérence et une coordination fiable des investissements dans le secteur agricole et une appropriation des processus en cours.

La gestion d'une grande quantité de projets indépendants génère en effet des coûts de transaction importants, tant en termes financiers qu'humains, ainsi que d'importants coûts d'opportunité. Les ressources humaines des gouvernements sont accaparées par la gestion à court terme des projets des PTF et par les multiples missions qui y sont associées au détriment du temps passé à assurer un suivi du secteur sur la base d'outils efficaces.

Un rapport de l'OCDE publié en 2008 remarquait qu'au Ghana « la majorité de l'aide continue d'être délivrée sous forme de projets individuels (dans le secteur agricole) », ¹⁷ malgré les efforts du gouvernement pour promouvoir l'appui budgétaire sectoriel et améliorer le système financier et de procédures nationales (voir tableau 1). En 2008, 52,5 % des fonds attribués par les PTF n'étaient toujours pas gérés par le Ministère de l'alimentation et de l'agriculture (MoFA) et un pourcentage encore non négligeable des fonds destinés au secteur n'était pas référencé par le Ministère des finances et de la planification économique (MoFEP). En novembre 2010, l'exercice de cartographie des interventions des PTF dans l'agriculture, la *DP Activity Matrix*, entrepris par le groupe de coordination des bailleurs du secteur et le MoFA, comptabilisait 61 interventions des partenaires dans le secteur.

Tableau 1. : Engagements financiers des bailleurs pour le secteur agricole au Ghana en 2008 (en millions de GHC)

	Promesses des bailleurs	%
Fonds gérés par le MoFA	55,55	47,5
Fonds non gérés par le MoFA	61,33	52,5
Total des fonds du secteur agricole	116,88	100

Source: MoFA, 2008.

Au Burkina Faso, cette situation est encore plus marquée. En 2009, l'intégralité des 149,56 millions de dollars destinés au secteur agricole étaient exécutés à travers la seule modalité d'aide projet.¹⁸ Ce taux est bien supérieur à la moyenne qui s'élève pourtant déjà à 63 % d'aide projet contre 30 % d'appui budgétaire sectoriel et global, selon les décaissements prévus de 2011.¹⁹ En comparant les décaissements par bailleurs entre 2008 et 2011 au Burkina Faso, il apparaît que les PTF qui utilisent plus fréquemment l'aide projet/programme classique, tous secteurs confondus, sont : la BAD, la BOAD, le Japon, Taiwan, le Canada, le Fonds Mondial, le Luxembourg.²⁰

Au Niger, en dépit du fait que la Stratégie de développement rural a été conçue pour permettre le passage progressif d'une approche projet généralisée à une approche programme, la très grande majorité des interventions dans le secteur du développement rural sont également le fait de projets. Ainsi l'*Atlas des projets et programmes*,²¹ une initiative lancée en 2010 destinée à cartographier les interventions des PTF sur le territoire nigérien, dénombreait 72 projets en juin 2011 (soit 5 projets de plus qu'en 2008), mis en œuvre par 22 PTF²² sur l'ensemble du secteur du développement rural.

Les inconvénients associés à la mise en œuvre de l'aide sous forme de projets individuels sont connus depuis longtemps et ont déjà fait l'objet d'une importante littérature. La Déclaration de Paris (DP) sur l'efficacité de l'aide, signée en 2005 par les pays donateurs et les pays bénéficiaires de l'aide, puis l'Agenda d'action d'Accra (AAA) adopté en septembre 2008, engagent entre autres les pays signataires à améliorer la qualité de l'aide notamment en luttant contre les effets pervers de l'aide projet. L'observation sur le terrain montre que malheureusement le chemin est difficile et que les progrès sont lents, notamment dans le secteur agricole.

L'analyse des interventions des PTF dans les secteurs agricoles du Niger, du Burkina Faso et du Ghana, dévoile les problèmes récurrents liés à une approche projet :

- Le *coût des unités de gestion de projets (UGP)*, mises en œuvre par de nombreux PTF : une analyse détaillée de certains projets de développement rural au Niger, montre que les financements consacrés aux UGP représentent entre 15 et 60 % des financements totaux des projets.²³ Ces coûts de gestion importants sont autant de ressources qui n'arrivent pas sur le terrain et interrogent l'efficacité de l'aide.
- En mettant en œuvre directement les fonds du projet à travers les UGP, *les PTF ne contribuent pas au renforcement des capacités de gestion financière et administrative, ni à la consolidation des systèmes nationaux*. L'absence de transparence des circuits de financement nationaux et leur faiblesse sont les principaux arguments avancés par les partenaires pour justifier l'utilisation de leurs propres procédures de décaissement. Pourtant, en contournant les systèmes nationaux, et en l'absence de ressources dédiées à leur renforcement, les PTF

entretiennent un cercle vicieux. Selon certains témoignages d'assistants techniques ceci conduit, au Burkina Faso, à des situations paradoxales où les fonctionnaires des ministères connaissent les procédures de décaissements de nombreux bailleurs sans connaître les procédures nationales de leurs propres ministères.

- *L'affaiblissement et la captation des capacités locales*: la multiplication des projets affaiblit les capacités administratives du gouvernement, en détournant le personnel de l'administration vers le suivi quotidien des projets et des procédures propres à chaque bailleur. Au Ghana, les missions d'identification ou d'évaluation des PTF sont devenues si nombreuses que le Ministère des finances et de la planification économique (MoFEP) a dû élaborer un code de conduite en la matière, et impose une 'période sans mission', pendant les mois d'élaboration du budget, du 15 septembre au 15 novembre. Le Ghana accueillait, en 2008, 272 missions de bailleurs d'appui au développement.²⁴

Une partie du personnel des administrations, souvent parmi le plus formé ou compétent, est par ailleurs directement recruté par les PTF pour leurs représentations locales ou pour assurer la coordination de leurs projets. Alors que les ministères ont besoin d'être renforcés et de capter les ressources humaines qualifiées et performantes, les termes des contrats offerts par les PTF, plus incitatifs, participent à détourner le personnel des administrations qu'ils sont supposés appuyer.

Enfin, dans des pays en situation de crises alimentaires chroniques et d'insécurité alimentaire structurelle, comme c'est le cas au Niger, le dépassement du seuil d'alerte conduit les PTF et les ONG à augmenter très fortement et rapidement leurs ressources humaines et financières, multipliant les opportunités d'embauche pour les cadres des administrations et constituant *in fine* une sorte « d'administration parallèle », dotée de moyens d'intervention bien supérieurs à ceux du gouvernement.

- *Une approche à court terme et une forte volatilité des financements* : les interventions par projets de courtes durées reflètent une réalité de gestion à court terme de l'aide publique au développement par les PTF, permettant de répondre rapidement aux priorités politiques des gouvernements des pays donateurs.

Au Niger, entre 2007 et 2009, 31 institutions ont contribué au financement des programmes de la SDR, mais seules 17 ont apporté un financement sur les trois années successives. Dix d'entre elles n'ont appuyé les programmes que sur une année. Cette imprévisibilité des financements complique fortement la gestion des dépenses publiques et le pilotage de la Stratégie de développement rural (SDR), dont le financement s'est accru de 25 % de 2007 à 2008, mais a diminué de 38 % de 2008 à 2009.²⁵

- Finalement, la faiblesse des cadres de concertation aboutit trop souvent à une désorganisation voire une incohérence des interventions sur le terrain. « Chaque partenaire promeut son approche du développement agricole ou de la sécurité alimentaire, et le projet final reflète très fortement l'approche du partenaire » explique un responsable du Ministère de l'économie et des finances du Burkina Faso. « Sur le terrain, les PTF ont des modes d'intervention tellement différents qu'ils en deviennent incompréhensibles pour les acteurs qu'ils sont censés soutenir ».²⁶

Cette faible coordination est reflétée par le déséquilibre des financements reçus entre secteurs et territoires. En effet, il est courant d'observer une concentration sur certaines thématiques en vogue, ou territoires qui semblent plus prometteurs, et un délaissement d'autres thèmes moins séduisants, et pour lesquels les résultats sont plus difficiles à rendre visibles (voir encadré 1).

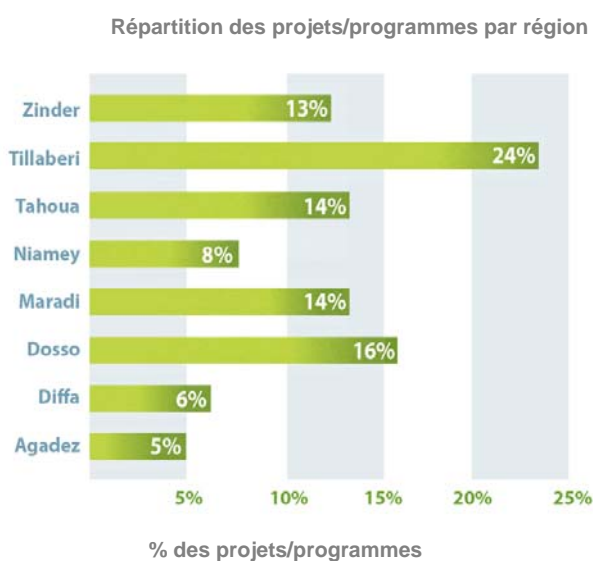
Encadré 1. Niger : Rééquilibrer les interventions d'urgence et de développement et favoriser une attention régionale équitable²⁷

La Stratégie de développement rural (SDR), élaborée en 2003 et traduite en plan d'action fin 2006, est composée de 24 programmes et sous-programmes, englobant l'ensemble des problématiques du développement rural. Idéalement, une bonne coordination entre bailleurs et l'État devrait permettre le financement équilibré des différents programmes, mais le *Rapport de Suivi de la SDR 2007-2009*, réalisé en mai 2011, montre au contraire de grandes disparités.

Certains programmes d'investissements productifs restent notoirement sous-financés, malgré leur importance pour développer les capacités et la résilience des producteurs au changement climatique et soutenir la production dans un contexte de crise alimentaire structurelle. C'est le cas notamment du programme 11 « Lutte contre l'insécurité alimentaire par le développement de l'irrigation » qui enregistre le plus mauvais taux de réalisation des financements (38 %). A l'inverse, le programme 9.1 « Prévention et gestion des crises et catastrophes naturelles » se voit doté du meilleur taux de réalisation (127 %) et absorbe 21,6 % des ressources allouées au secteur rural.

Cette situation peut s'expliquer par le fait que le financement des urgences dans un contexte de crise est relativement moins difficile à mobiliser au niveau international et que les procédures de mise en œuvre sont souvent plus simples et plus souples que lorsqu'il s'agit d'actions de développement. Mais, elle révèle également la frilosité des PTF à intervenir hors des cadres de gouvernance et des mécanismes de mise en œuvre qui bénéficient d'une bonne réputation, tels que par exemple le Dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires (DNGPCA), qui dispose d'un mécanisme de fonds commun relativement transparent et efficace.

Par ailleurs, la répartition géographique des projets par région reste largement inégale, et ne reflète aucunement les indices de pauvreté des différentes régions. Tandis que la région de Tillabéri bénéficie de près d'un quart des projets, les régions de Maradi et de Dosso reçoivent nettement moins de projets, alors qu'elles abritent pratiquement la même proportion de populations pauvres.²⁸



1.2 Une approche sectorielle qui reste difficile à promouvoir

Les PTF justifient leur attachement à l'approche projet – et le manque de coordination qui y est souvent associé – par le manque de leadership des gouvernements pour définir et imposer une vision du développement agricole et un cadre opérationnel de mise en œuvre, ainsi que par la faiblesse des procédures et systèmes nationaux. Certains pays ont effectivement multiplié les cadres d'intervention et les plans d'action dans l'objectif d'attirer des financements extérieurs. Cependant, l'exemple du Ghana démontre clairement que l'existence d'un cadre d'intervention unique et d'un dialogue approfondi sur les procédures internes du gouvernement ne sont pas des éléments suffisants pour provoquer un changement radical d'approche des partenaires.

Le gouvernement du Ghana a élaboré en 2002 sa première politique sectorielle de développement agricole et alimentaire (FASDEP), qui a été révisée en 2007.²⁹ Cette politique, basée sur la Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté du pays,³⁰ a été déclinée en plan opérationnel³¹ dont la dernière version a été finalisée début 2010. Cependant, le gouvernement peine encore à convaincre les PTF de soutenir financièrement son plan d'action sectoriel à travers la mise en œuvre d'un SWAp (*Sector Wide Approach* ou approche sectorielle). Le processus de mise en œuvre du SWAp a pourtant débuté en 2006, par la réalisation d'une formation commune proposée aux services techniques du Ministère de l'alimentation et de l'agriculture (MoFA) et des responsables des PTF, devant permettre aux acteurs de s'accorder sur la définition du programme sectoriel et de clarifier les pré-requis nécessaires à sa mise en œuvre. Une feuille de route a ensuite été élaborée par un groupe de travail mixte (État³²-PTF), déclinant une liste d'activités à mettre en œuvre avant l'adoption du SWAp. La dernière étape, l'élaboration d'un plan d'action pour la période 2009-2015, a vu la participation active des PTF à travers le groupe de concertation du secteur agricole.³³ Pourtant en 2011, le protocole d'accord³⁴ pour la mise en œuvre effective du SWAp n'était toujours pas signé.

Malgré les expériences positives d'appui budgétaire sectoriel mis en œuvre par la Banque mondiale et la coopération canadienne (ACDI) depuis plusieurs années dans l'agriculture, la majorité des PTF restent attachés au mode d'intervention sous forme de projet. Pourtant, les efforts et progrès réalisés par le Ghana pour améliorer la gestion financière et les procédures relatives aux marchés publics sont reconnus par la grande majorité des partenaires rencontrés au cours de l'étude de terrain, et le Gouvernement a, de son côté, démontré sa volonté de réformer les modalités d'aide. Dans le prolongement des nombreux mécanismes d'alignement et d'harmonisation mis en œuvre depuis 2005,³⁵ le gouvernement du Ghana a rendu publique sa politique en matière d'aide,³⁶ appelant clairement les PTF à privilégier le soutien budgétaire sectoriel par rapport aux projets individuels et à utiliser les procédures nationales.³⁷

En conséquence, alors que les ministères des finances (MoFEP) et de l'agriculture (MoFA) souhaitaient mettre en place un panier commun et promouvoir l'appui budgétaire sectoriel pour mettre en œuvre le SWAp, le gouvernement a finalement dû proposer une utilisation des fonds des PTF combinant l'appui budgétaire et les projets.

Globalement, l'aide pourvue sous forme de projets a augmenté entre de 2008 et 2009, passant de 56 % à 57,4 %, en dépit des améliorations du système de gestion financière.³⁸ Une récente évaluation de la mise en place de la Déclaration de Paris au Ghana,³⁹ en vue de la prochaine réunion de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui doit se tenir à Busan (Corée du Sud) en décembre 2011, souligne que, « les PTF ont l'habitude d'utiliser leur propre système [...]. On observe donc des progrès limités en termes d'alignement aux systèmes nationaux [...] et les avancées en termes d'harmonisation sont très lents ». Cette étude appelait « les bailleurs [...] à progressivement passer de l'approche projet à l'approche programme et au panier commun. [...] Ceci permettrait d'intégrer les projets dans la Stratégie de réduction de la pauvreté, afin qu'ils ne demeurent pas désarticulés et isolés».⁴⁰

Au Burkina Faso, ce sont à l'inverse certains PTF - notamment les coopérations danoises et allemandes - qui ont poussé depuis 2006 à l'élaboration d'un programme sectoriel. Cette impulsion « de l'extérieur » s'est, cependant, heurtée au manque d'appropriation de la part du gouvernement.

Les cadres stratégiques du Burkina Faso, notamment la Stratégie de développement rural (SDR) et la Lettre de politique de développement rural décentralisé (LPDRD) donnent une vision politique du développement rural et énoncent des principes de mise en œuvre à travers la décentralisation. Mais ils ne constituent pas en tant que tels des documents de mise en œuvre opérationnelle, susceptibles d'entraîner l'harmonisation et l'alignement des interventions des PTF. Partant de ce constat, en 2006, suite à un atelier de la Plateforme mondiale des donateurs pour le développement rural (GDPRD),⁴¹ plusieurs partenaires ont proposé, en concertation avec le gouvernement, la mise en place d'une approche sectorielle afin de contribuer à l'opérationnalisation de la SDR.

La feuille de route du Programme sectoriel de développement rural productif (PROSDRp) propose ainsi de concrétiser la vision politique de la SDR en offrant un cadre de programmation, de budgétisation et de suivi-évaluation dans lequel peuvent s'insérer les différents acteurs en utilisant leurs avantages comparatifs respectifs. Cependant cet exercice n'a été porté que par quelques PTF et n'est pas parvenu à remporter l'adhésion du gouvernement qui ne s'est jamais véritablement approprié le processus. En 2010, peu d'avancées avaient été réalisées, à l'exception de la rédaction d'une note conceptuelle et d'un accord sur une feuille de route. Ce programme demeurait mal connu des fonctionnaires des ministères et des instances décentralisées, et était avant tout perçu comme « le programme des PTF ». Par ailleurs, le PROSDRp n'a pas non plus fédéré l'ensemble des partenaires techniques et financiers, notamment du fait de la lenteur du processus, et n'a pas reçu de ce fait les ressources financières nécessaires à la mise en œuvre de la feuille de route. En définitive, le PROSDRp n'a pas réussi à établir un cadre clair qui permette aux PTF de faire évoluer leurs modalités d'intervention et passer d'une approche projet à une approche programme

2. La politique agricole régionale de la CEDEAO : un défi pour les bailleurs ?

Le processus ECOWAP/PDDAA a pour ambition, entre autres, de permettre de répondre aux enjeux d'alignement de l'aide et rompre avec l'approche projet, à travers l'élaboration de cadres d'intervention opérationnels, uniques et partagés par l'ensemble des acteurs – les programmes d'investissement agricoles au niveau national (PNIA) et régional (PRIA).

À la suite d'un long processus d'élaboration de ces politiques et programmes agricoles, des « pactes de partenariat » ont été signés, depuis 2009, au niveau régional et national par l'ensemble des parties prenantes : CEDEAO, Union Africaine, États, PTF, organisations de la société civile (OSC), organisations professionnelles/paysannes (OP) et secteur privé afin de consacrer leurs engagements et clarifier leurs rôles et responsabilités dans ces nouveaux partenariats. Les PTF, de leur côté, ont pris une série d'engagements, notamment de mettre en place un mécanisme de coordination et de gestion de l'aide, d'aligner, d'harmoniser et coordonner l'ensemble de leurs appuis relatifs au développement agricole et à la sécurité alimentaire sur les orientations de l'ECOWAP/PDDAA. Conformément aux principes de la Déclaration de Paris et au Plan d'Action d'Accra, ils prévoient par ailleurs d'accroître leur appui à la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA et de renforcer la prévisibilité de leur aide à travers une programmation pluriannuelle de leurs appuis techniques et financiers (voir encadré 4).

Les pays et la région disposant déjà de différentes stratégies ou plans d'action dans le secteur agricole, l'un des défis liés à l'élaboration de ces programmes consiste à se baser sur ces documents existants, tout en les adaptant au cadre instauré par le PDDAA et aux piliers de l'ECOWAP, et en développant des synergies entre les niveaux régional et national.

2.1 Les enjeux de la construction d'un cadre unique d'intervention

L'ECOWAP a été adoptée en janvier 2005 par les Chefs d'États et de Gouvernements de la région, après de larges consultations dans chaque pays et au niveau régional, notamment auprès des organisations de producteurs. Elle est l'une des premières politiques sectorielles à voir le jour dans l'espace CEDEAO, et représente également la première construction régionale réalisée dans l'esprit du Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) du NEPAD. L'ECOWAP définit la vision et les objectifs et pose un cadre pour la croissance agricole et la sécurité alimentaire à l'échelle de la région.

Dès le départ, l'ECOWAP visait à définir un nouveau cadre de coordination et de mise en cohérence des principaux programmes, sous l'égide de la CEDEAO. Au niveau régional, le secteur agricole ouest africain compte de nombreux acteurs, plusieurs cadres de concertation, et autant d'activités et d'initiatives, reflétant l'intérêt des décideurs publics et des PTF pour ce secteur stratégique. Aux deux principales organisations d'intégration économique – l'UEMOA et la CEDEAO – s'ajoute en effet une multitude d'institutions de coopération et de recherche, telles que le CILSS, le CORAF, l'OMVS, l'ABN, l'OMVG, l'ICRISAT, l'IWMI, l'CIRAF l'ADRAO, IITA, la CMA-AOC, IFDC, ITC, etc., chacune ayant sa propre stratégie ou son programme d'action.⁴²

Cette multiplicité d'institutions et d'approches traduisent les cloisonnements et les logiques institutionnelles déployées jusque-là. En outre, selon la CEDEAO, les programmes de ces institutions ne sont « pour la majorité d'entre eux, mis en œuvre que de façon très partielle et leur cohérence d'ensemble est loin d'être avérée ».⁴³ L'ECOWAP entend aujourd'hui servir de cadre de mise en cohérence et d'intégration.

Encadré 2. Méthodologie et étapes (théoriques) du PDDAA

La méthodologie du PDDAA, adoptée en 2003 à Maputo par l'ensemble des Chefs d'États et de Gouvernements de l'Union africaine, définit les objectifs et les grandes étapes de la formulation des Programmes d'investissements agricoles. À partir d'une analyse approfondie des enjeux du secteur agricole au niveau régional et dans chacun des pays, ces programmes visent à définir la stratégie et les actions permettant d'atteindre un taux de croissance agricole supérieur à 6 % par an, considéré comme le minimum nécessaire pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement. Ils doivent également préciser les besoins financiers nécessaires pour atteindre ces objectifs.

Afin d'emporter l'adhésion de l'ensemble des acteurs du développement rural et d'éviter de superposer un nouveau cadre d'action à l'existant, l'élaboration des programmes d'investissement doit assurer une participation inclusive, reflétant l'esprit d'un nouveau partenariat entre les parties prenantes : État, PTF, secteur privé, organisations de la société civile et organisations paysannes.

L'élaboration des programmes comportait en théorie quatre grandes séquences : i) le diagnostic et la formulation des hypothèses de travail ; ii) la réalisation de simulations et mise en relief des filières porteuses d'accélération de la croissance ; iii) la formulation des programmes d'investissement en vue de promouvoir le développement du secteur ; iv) l'élaboration et la signature d'un Pacte de partenariat autour de sa mise en œuvre, cette dernière séquence étant sanctionnée par la tenue d'une table ronde (« Business Meeting ») de financement avec les PTF.

La réalité de la formulation des programmes d'investissement s'est avérée parfois plus longue et plus complexe. Au Burkina Faso, par exemple, l'élaboration du PNIA fut cantonnée à un exercice technique, sans véritable processus participatif et inclusif, et n'a donc pas permis une réelle appropriation par les différentes parties prenantes (notamment aux organisations paysannes ou de la société civile). À l'inverse, au Ghana, le PNIA a permis de prolonger la dynamique multi-acteurs de la politique sectorielle FASDEP II, ouvrant différents espaces de participation. La CEDEAO, elle, a toujours été en pointe dans la mise en œuvre du PDDAA, se démarquant ainsi des autres régions du continent.

Lors de la *Conférence internationale sur le financement de la politique agricole régionale*, qui s'est déroulée à Abuja les 11 et 12 novembre 2009, 12 pays avaient élaboré leurs programmes nationaux d'investissement agricoles (PNIA) et 9 avaient organisé leur table ronde et signé un pacte de partenariat. Cependant, ces pactes n'ont pas abouti à la formulation d'engagements financiers de la part des PTF, les PNIA étant considérés comme insuffisamment priorités et les besoins financiers trop importants (4,2 milliards de dollars pour le Niger, 3,5 pour le Ghana, et 2,4 milliards de dollars pour le PNIA du Burkina Faso).⁴⁴

Sous l'impulsion de la CEDEAO, un processus « post-pacte » a alors été engagé début 2010 pour aboutir à des « plans d'investissement ». Le Communiqué final de la réunion des Ministres de l'Agriculture de la CEDEAO avec les PTF, qui s'est tenue le 2 avril 2010 à Cotonou, souligne à ce sujet l'importance de « hiérarchiser les priorités dans les programmes d'investissements de façon à privilégier les interventions les plus porteuses en termes de croissance agricole ».⁴⁵ Ce n'est finalement qu'à l'occasion du « Business Meeting sur le financement des plans d'investissements » qui s'est tenu à Dakar en juin 2010, que les premiers plans seront présentés par les pays et la région dans leur forme quasiment finale. Une fois de plus cependant, les PTF ne se sont pas engagés clairement sur le financement de leur mise en œuvre.

2.2 L'impulsion politique de la CEDEAO bouleverse les habitudes des États et des partenaires

Un nouveau leadership de la CEDEAO

Initialement absente du schéma d'organisation du PDDAA (qui ne reconnaissait que les niveaux continental et national), la CEDEAO a progressivement affirmé son leadership. En 2002, les chefs d'État réunis à Yamoussoukro (Côte d'Ivoire) décident de donner à la CEDEAO le mandat de coordonner et d'assurer le suivi de la mise en œuvre en Afrique de l'Ouest du NEPAD, dont le volet agricole, le PDDAA, sera adopté en 2003 à Maputo. Ce mandat est renouvelé en 2005 lors de l'adoption, au cours du Sommet d'Accra, de l'ECOWAP. Les Chefs d'États de la région confient ainsi à la Commission de la CEDEAO la responsabilité d'assurer la coordination et le suivi de la mise en œuvre de l'ECOWAP et de mettre en cohérence son cadre d'action avec celui proposé par le NEPAD. En devenant la région la plus avancée au niveau continental, dans la définition des PNIA, la CEDEAO a largement démontré son ambition et ses capacités à conduire le processus dans la région. Elle est devenue un interlocuteur incontournable pour les PTF désireux de soutenir le secteur agricole en Afrique de l'Ouest.

Au niveau régional, la CEDEAO a saisi l'occasion de la formulation du Programme régional d'investissement agricole (PRIA) pour fédérer les initiatives des différents acteurs dans le domaine agricole, intégrant la dimension liée à la sécurité alimentaire. Trois programmes ont été définis (dits « mobilisateurs et fédérateurs »)⁴⁶ autour de priorités stratégiques, qui doivent compléter et s'articuler avec les programmes d'investissement développés par les pays.

Sur le plan du dispositif institutionnel de mise en œuvre, la CEDEAO s'est dotée de deux instruments clés. L'Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation devra assurer les fonctions techniques de mise en œuvre des programmes régionaux. Son autonomie administrative devrait permettre de contractualiser directement des maîtres d'œuvre. Le Fonds régional pour l'agriculture et l'alimentation (ECOWADF), logé au sein de la Banque d'investissement et de développement de la CEDEAO (BIDC), devra assurer la mutualisation et la gestion des ressources internes et externes allouées au financement des programmes régionaux. Alors que certains PTF ont émis des réserves sur les capacités de la BIDC à assurer convenablement cette mission, la CEDEAO a déjà engagé 150 millions de FCFA dans le fonds régional, montrant sa détermination à mettre en œuvre le PRIA sur ses ressources propres, et entraînant finalement l'Agence Française de Développement (AFD) et l'Agence des États-Unis pour le Développement International (USAID).

La CEDEAO a également joué un rôle moteur auprès des États membres, proposant le calendrier d'élaboration des programmes d'investissement, un canevas de rédaction des plans nationaux d'investissement nationaux et une feuille de route détaillant leurs étapes, dans le but d'harmoniser les processus nationaux. L'institution régionale a encouragé les États membres à jouer pleinement le jeu, n'hésitant pas à les rappeler à leurs engagements en termes de concertation de l'ensemble des acteurs, et les exhortant à refuser les financements de bailleurs, en dehors du cadre défini par les plans d'investissement.

Enfin, en organisant le Business Meeting les 14 au 17 juin 2010 à Dakar, destiné à confirmer l'engagement des bailleurs en amont du G8 de Muskoka (Canada) en juin 2010, la CEDEAO a témoigné de sa forte capacité à réagir à l'agenda international et à mobiliser les États-membres. Cette rencontre a également montré la capacité de la CEDEAO à mobiliser des donateurs autour de son projet agricole et de son leadership régional. Cependant, cet événement n'a pas atteint un des objectifs attendus visant à conduire les PTF à se positionner clairement sur le financement des différents programmes d'investissement (voir encadré 3).

Cette dynamique a été portée par le département de l'agriculture et son équipe. La période de transition qui s'ouvre avec le renouvellement attendu du Secrétariat Exécutif au cours de l'année 2011 est un moment charnière où la solidité de l'institution et sa

capacité à faire avancer le processus et les projets en dépit du changement d'équipe, seront mises à l'épreuve.

La nécessaire (ré)organisation des PTF au niveau régional

À ce jour, les bailleurs bilatéraux sont peu préparés pour intervenir à l'échelle régionale et en l'occurrence soutenir la mise en œuvre du programme d'investissement agricole de la CEDEAO. Au niveau bilatéral, l'AFD et l'USAID étaient en mars 2011, les seuls bailleurs à appuyer la mise en place de l'Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation, même si les fonds qui y sont consacrés restent encore assez modestes. L'AFD a ainsi signé en juin 2011 pour un appui d'un montant de 10,4 millions d'euros destinés à l'ECOWAP.⁴⁷

Ces deux bailleurs ont également appuyé le fonds de l'ECOWAP (l'ECOWADF). Ce dernier n'attire pourtant pas encore les bailleurs importants tels que l'Espagne (premier bailleur du secteur de la région) qui envisage en effet de ne faire transiter par ce fonds qu'une faible proportion des 90 millions d'euros promis et non encore décaissés.

Au niveau multilatéral, les fonds multi-acteurs, mis en place suite à la crise alimentaire de 2008, ne permettent que très partiellement de répondre aux enjeux de financement de la politique agricole régionale. Ainsi le fonds d'affectation spéciale multi-donneurs (Multi-Donor Trust Fund – MDTF), créé en 2008 pour accompagner le processus PDDAA⁴⁸ ne permet pas de financer la mise en œuvre des programmes d'investissement. Également mis en place en 2008 et doté à l'origine de 2 milliards de dollars, le Programme d'intervention en réponse à la crise alimentaire mondiale de la Banque mondiale, le Global Food Response Program (GFRP), ne dispose quant à lui d'aucune fenêtre de financement régional.

Enfin, le Programme pour l'agriculture et la sécurité alimentaire mondiale (GAFSP),⁴⁹ créé suite aux annonces des pays du G8 à L'Aquila en juillet 2009 de consacrer 22 milliards de dollars à la sécurité alimentaire, fait explicitement référence au PDDAA, mais demeure largement sous-financé. En avril 2011, seuls 6 pays⁵⁰ avaient contribué au fonds, pour un montant total de 420,8 millions de dollars, soit bien moins de la moitié des attentes initiales (estimées à 1 milliard, sur les 22 milliards promis lors du Sommet de L'Aquila). Pour la sous-région, le GASFP a défini le respect, par les pays demandeurs, des différentes étapes du processus ECOWAP-PDDAA (Pacte, Business Meeting) et de son caractère inclusif, comme pré requis pour la sélection des projets. Les deux appels à propositions⁵¹ avaient permis de financer, en juin 2011, les projets de seulement 4 des 15 pays de la région (sur 8 propositions reçues)⁵² à hauteur de 168,5 millions de dollars.⁵³ Un an après leur approbation, les fonds tardent à être déboursés du fait de la lourdeur des procédures.

Le GASFP est par conséquent encore loin de pouvoir répondre aux besoins de la CEDEAO, chiffrés à 900 millions de dollars sur 5 ans, et de ses États membres. Par ailleurs, bien que le fonds dans son règlement permette des financements à l'échelle régionale, à ce jour aucun des appels ne permettait la présentation de propositions régionales.

Pour sa part, l'Union Européenne dans son cadre stratégique pour aider les pays en développement à relever les défis liés à la sécurité alimentaire⁵⁴ en vigueur depuis mai 2010 s'engage à « accroître considérablement d'ici 2015 le soutien au PDDAA en appliquant une division du travail efficace dans tous les pays d'Afrique subsaharienne dépendant largement de l'agriculture ». Pourtant au niveau régional, elle n'est pas signataire du pacte.

Concernant les engagements en matière d'alignement sur le programme d'investissement agricole de la CEDEAO, les premiers pas ont été franchis lors de la Conférence internationale d'Abuja sur le financement de la politique agricole, réunie en novembre 2009. Le « Pacte régional de partenariat pour la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA » soumis pour signature à l'ensemble des parties prenantes,⁵⁵ reflète une ferme volonté de la CEDEAO de transformer les modalités de coopération entre les acteurs, mettant en avant le respect des politiques et stratégies des pays bénéficiaires de

l'aide et leur leadership.⁵⁶ Ce pacte engage les PTF à « mettre en place un mécanisme de coordination et de gestion de l'aide, dans le cadre du dispositif institutionnel et financier de l'ECOWAP/PDDAA », ⁵⁷ ainsi qu'à aligner l'ensemble de leurs appuis régionaux sur les orientations, objectifs, programmes et actions de l'ECOWAP/PDDAA.

Les signataires du pacte adoptent ainsi la politique agricole régionale comme cadre unique de référence pour la programmation des actions et la coordination de l'aide internationale dans le secteur agricole, et s'engagent à améliorer la programmation de leur aide, à travers l'établissement de conventions pluriannuelles.

Cependant, tous les PTF ne se sont pas associés à la signature de ce document. Ainsi, selon les dernières informations disponibles, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et l'Union européenne n'y ont pour le moment pas adhéré. Ceci est d'autant moins compréhensible que ces acteurs appuient le PDDAA au niveau continental et ont signé les pactes de partenariat de certains pays de la région.⁵⁸ De même, les bailleurs « non-traditionnels » mais néanmoins importants en termes d'appui au secteur agricole pour la région et le continent, tels que la Chine, ou l'Alliance pour la Révolution Verte en Afrique (AGRA) et la Fondation Gates, ne sont pas non plus signataires du pacte.

La plateforme des partenaires techniques et financiers de l'ECOWAP, qui a vu le jour lors de cette conférence d'Abuja, s'est réunie pour la première fois début 2010 sous le leadership de la coopération espagnole, nommée « chef de file » des PTF au niveau régional. Parmi ses objectifs, ce groupe s'est engagé à réaliser une cartographie des interventions et des procédures des PTF dans la région, ainsi qu'à travailler sur un dispositif de suivi-évaluation de leurs interventions. Cependant, le travail de cartographie des interventions régionales s'est révélé laborieux et le document reste aujourd'hui encore partiel. Le partage d'information demeure sensible pour les PTF, notamment en ce qui concerne les prêts aux acteurs privés, qui sont confidentiels. La réalisation de cette cartographie s'est cependant muée en exercice pratique de mise en confiance et a permis d'éviter quelques duplications. En revanche, la cartographie des procédures tarde à débiter, faute d'enthousiasme et de volonté d'harmonisation de la part des PTF.

Enfin, la coopération espagnole travaille à la mise en place d'un « e-réseau » pour remédier à la déconnexion qui existe entre les chefs de file du secteur au niveau national et régional, afin de faciliter les échanges d'information, et de partager les bonnes pratiques. Elle a également impulsé une dynamique d'ouverture de ce groupe de bailleurs pour accueillir de nouveaux acteurs tels que le Brésil, l'Inde, Israël, le Mexique, la Roumanie ou la Corée du Sud, ainsi que certaines banques de développement telles que la BOAD ou des institutions comme la Fondation Ford. Cet espace est donc délibérément ouvert aux membres non-signataires du pacte régional et à toute organisation qui appuie ou souhaiterait s'investir dans le financement de l'ECOWAP.

Malgré ces avancées, le groupe reste principalement un lieu d'échange d'informations, notamment du fait que ce sont souvent les représentants des PTF au Nigeria qui participent aux réunions de concertation et qui souvent n'ont pas de mandat régional. Dans certain cas, des représentants régionaux y participent mais qui ne sont pas nécessairement spécialisés dans le secteur agricole.

Encadré 3. Le « Business Meeting » de Dakar : révélateur des tensions entre acteurs

Le Business Meeting de Dakar, qui s'est tenu du 14 au 17 juin 2010, avait pour objectif de définir une approche commune pour le financement des plans d'investissement de la CEDEAO et des États-membres. Prévues initialement au second semestre 2010, cette rencontre a été avancée afin de profiter de l'opportunité politique du G8 de Muskoka (Canada) programmé pour le mois de juin. L'objectif de la CEDEAO était de pousser les donateurs à préciser le contenu de leurs engagements formulés à L'Aquila en faveur de la sécurité alimentaire qui s'élevait à 22 milliards de dollars sur 3 ans.

Cette accélération du calendrier a drastiquement réduit le temps de préparation des plans d'investissement nationaux, ce qui s'est reflété dans la qualité technique de certains plans. Elle a aussi eu un impact négatif sur la capacité des différentes parties prenantes à participer au processus, notamment les organisations paysannes et de la société civile.

Certains PTF, notamment les États-Unis, avaient fait part de leur volonté d'annoncer à cette occasion leur contribution financière pour le soutien de l'ECOWAP. Cependant, malgré les attentes, seule l'Espagne a réitéré son engagement à financer les plans d'investissement à hauteur de 240 millions d'euros. L'annonce de l'engagement des États-Unis (prévue à hauteur de 150 millions de dollars) incluse dans la première version de la Déclaration conjointe a finalement été supprimée de sa version finale.

En outre, malgré la participation des PTF au groupe de coordination des bailleurs, dirigé par la coopération espagnole, les multiples déclarations ont révélé l'incapacité des partenaires à s'aligner derrière un chef de file et à avoir un discours unique au nom de la communauté des bailleurs. Ainsi, outre les allocutions de la CEDEAO, de l'Union africaine et du président du Sénégal qui accueillait l'évènement, onze PTF se sont exprimés lors de la cérémonie d'ouverture, portant des messages parfois contradictoires. Ainsi, tandis que certains PTF poussaient pour l'annonce d'engagements financiers concrets et immédiats (comme l'Espagne), d'autres se sont exprimés avec réserve pour éviter d'avoir à annoncer des engagements financiers fermes.

Lors de la dernière séance plénière, l'attitude des PTF sur le statut des revues des plans d'investissement a également catalysé les tensions. Cherchant à la dernière minute à « conditionner » leurs financements à la prise en compte des recommandations formulées par les revues – auxquelles certains PTF avaient participé – les PTF ont (ré) introduit un sentiment d'ingérence, en contradiction avec l'esprit de partenariat prôné jusqu'ici dans le processus. Par ailleurs, la délégation des États-Unis a été perçue comme fortement intrusive, prenant notamment l'initiative de préparer unilatéralement une ébauche de déclaration finale, qui a été finalement écartée par la CEDEAO.

2.3 L'inégale contribution des bailleurs à l'élaboration des Plans nationaux d'investissements

Le processus retenu pour la mise en œuvre de l'ECOWAP ne prétend pas imposer de nouveaux plans d'action, soumis au financement des PTF, mais suggère d'élaborer de manière concertée de nouveaux programmes d'investissement dans lesquels puissent se retrouver l'ensemble des parties prenantes du pacte. Cette dimension du partenariat a été largement rappelée lors des conférences régionales et défendue par la CEDEAO. Des représentants de PTF ont par ailleurs souligné, en aparté, la nécessité pour les PTF

de passer à une véritable logique de partenariat avec le gouvernement, plutôt que de formuler des projets reflétant largement les priorités et vision des bailleurs.

Cependant, le calendrier resserré fixé par la CEDEAO pour l'élaboration de ces programmes n'a pas toujours permis la concertation effective de l'ensemble des parties prenantes, en particulier des acteurs de la société civile, des organisations paysannes et du secteur privé et même, dans certains cas, des PTF.

Les pays étudiés ont connu, sur ce point, une réalité assez contrastée. Il semble que la phase d'élaboration ait en effet largement reflété les relations existantes entre les acteurs. Au Ghana, le processus a permis de renforcer la concertation, donnant un nouvel élan à la dynamique de travail en commun. A l'inverse, au Burkina la phase d'élaboration a été un catalyseur de tensions entre PTF et certaines structures étatiques.

Lorsque le Burkina Faso a reçu l'appui technique et financier de la Commission de la CEDEAO et du NEPAD, dans le cadre du processus PPDA/ECOWAP, pour l'élaboration de son programme national d'investissements agricoles (PNIA), c'est le Secrétariat permanent du comité de coordination des politiques sectorielles agricoles (SP/CPSA) qui a été chargé de son élaboration. Cette même instance était responsable du pilotage de la feuille de route du Programme sectoriel de développement rural productif, PROSDRp, discuté depuis 2006 avec un certain nombre de bailleurs du secteur agricole. Pourtant, ces deux processus n'ont pas été mis en correspondance⁵⁹ et l'élaboration du PNIA s'est faite sans concertation avec les PTF, conduisant ces derniers à le rejeter.

Après six mois de bras de fer entre les différents acteurs, un atelier dit de « fusion » des processus PNIA et PROSDRp a été organisé à Tenkodogo en mai 2010, sous l'égide du Ministre de l'agriculture. En réalité, plus qu'une fusion, cette réunion a permis de réconcilier les acteurs et de lancer le processus d'élaboration d'un nouveau Programme national du secteur rural (PNSR). En juillet 2010, l'organisation de la première revue du secteur rural a permis d'identifier les orientations du PNSR, même si elle n'a réuni qu'une partie des PTF du secteur.

Finalement, le « Pacte pour l'élaboration et la mise en œuvre du Programme national du secteur rural » a pu être signé le 22 juillet 2010 par les différentes parties prenantes, suscitant un nouvel enthousiasme auprès de certains bailleurs et permettant des avancées notables. Ainsi, l'Allemagne, l'Autriche et le Danemark ont créé un panier commun d'un montant d'un milliard de FCFA afin de mutualiser leurs ressources pour soutenir l'élaboration du programme sectoriel⁶⁰ et la mise en place des actions définies dans la feuille de route. De leur côté, le Canada et le Programme Alimentaire Mondial (PAM) ont mis à disposition leur expertise technique.

Si cet exemple illustre le besoin de concertation et de dialogue entre l'État et les PTF sur l'élaboration d'un programme national qui est soumis au financement des PTF, il souligne également le pouvoir et la capacité de blocage dont disposent les PTF sur un processus national.

Au Ghana, au contraire, il semble que le processus d'élaboration du PNIA ait donné un nouvel élan à la dynamique de concertation entre PTF et gouvernement. Comme nous l'avons indiqué dans la première partie de cette étude, la situation de départ du Ghana était assez différente de celle du Burkina Faso, puisque le pays disposait depuis 2007 d'une politique alimentaire et agricole qui avait été élaborée de manière participative, tout comme un plan d'action adopté en 2010, après la prise en compte des commentaires des PTF. Ainsi, lorsque le Ghana a élaboré son plan d'investissement agricole dans le cadre du processus ECOWAP/PDDAA, le gouvernement s'est appuyé sur les documents existants pour rédiger la première version, qu'il a partagée au cours de l'année 2009 avec les PTF.

Le PNIA, appelé *Plan sectoriel d'investissement agricole de moyen terme* (METASIP) a finalement été présenté lors de la table ronde organisée en octobre 2009,⁶¹ à laquelle ont participé plusieurs dirigeants d'organisations paysannes, du secteur privé, et des représentants d'ONG. Lors de cette rencontre, le pacte de partenariat ou *Compact* a été

signé par l'ensemble des parties prenantes qui se sont engagées à contribuer à sa mise en œuvre. Avant cette étape, le groupe des PTF du secteur agricole s'était réuni à plusieurs reprises pour discuter du projet de compact et y apporter des modifications parmi lesquelles celle précisant que le compact « n'est ni un traité international, ni un instrument juridiquement contraignant »,⁶² démontrant ainsi une certaine frilosité de la part des PTF. Ils se sont néanmoins engagés à rechercher des financements supplémentaires pour la mise en œuvre du nouveau programme sectoriel.

2.4 Une participation limitée de la société civile aux processus nationaux

Si la méthodologie ECOWAP/PPDAA est explicite concernant la participation des acteurs de la société civile dans le processus, ces derniers ont peiné à faire entendre leurs voix dans le cadre de l'élaboration des PNIA. Comme nous l'avons vu précédemment, le temps imparti au processus de concertation, l'absence de méthodologie spécifique et le manque de volonté politique ont souvent constitué les premiers obstacles à la participation effective de la société civile, et en premier lieu des organisations de producteurs.

Ainsi, au Niger, le Réseau des chambres d'agriculture (RECA), signataire de la charte au nom des organisations de producteurs, a relevé une amélioration de la circulation de l'information de la part du gouvernement depuis le lancement du processus. Il déplore cependant la précipitation avec laquelle ils ont été consultés : « Nous n'avons reçu le dossier du PNIA que 24 heures avant le déroulement de l'atelier » explique un représentant du RECA. « Même si nous comprenons parfaitement que ce retard n'est pas volontaire, cela reste un temps trop court pour que les équipes techniques des organisations professionnelles puissent étudier le document, que les élus se concertent et puissent donner des avis argumentés et être forces de propositions (...). Les organisations professionnelles ont besoin de concertation pour dégager une position et des propositions consensuelles reflétant les préoccupations de tous les groupes socioprofessionnels, y compris les femmes et les jeunes ».⁶³

Au Burkina, la Confédération Paysanne du Faso (CPF), structure confédérale des organisations paysannes et le Secrétariat Permanent des Organisations Non Gouvernementales (SPONG), tous deux signataires du pacte, n'ont pas reçu d'informations sur la suite du Programme d'investissement, durant les huit mois suivant la signature du pacte, alors que celui-ci était en cours de formulation au sein des ministères. Ce silence a créé un malaise au sein des Organisations paysannes (OP) et de la société civile (OSC), qui espéraient que le pacte allait inaugurer une nouvelle logique de partenariat, consistant en une implication lors des différentes étapes du processus de formulation, et non uniquement au stade de la validation finale. Il semblerait que la participation cependant soit prévue dans une seconde phase.

Construire un processus de participation inclusif est, il est vrai, un véritable défi en termes méthodologiques, de ressources humaines, de temps et de savoir-faire institutionnel. Les pressions du calendrier et la nécessité d'obtenir des résultats rapides prennent souvent le pas sur la mise en place d'un processus de participation inclusif. Ce diagnostic n'est pas le seul fait des processus ouest-africains.

Mais, la création d'espaces de participation dépend surtout de la détermination et de la vision politiques. Pour les OP et les OSC, la participation consiste à être impliquée durant les différentes étapes du processus de formulation du PNSR afin de pouvoir façonner son contenu. Pour les agents des ministères, en revanche, la participation est davantage perçue comme instrumentale et n'est souvent envisagée qu'au stade de la validation technique. Les fonctionnaires sont ainsi convaincus de conduire un processus participatif tandis que les OSC et les OP s'en sentent exclues. Les PTF, de leur côté, ne semblent pas utiliser leurs marges de pression pour impulser un processus réellement inclusif dans la définition du programme, alors même que cette lacune représentait l'une des principales raisons du rejet du PNIA du Burkina Faso et qu'il s'agit d'un élément structurant du processus PPDAA.

La participation des OSC et OP est pourtant cruciale, tant du point de vue du processus démocratique que technique, puisque ces acteurs connaissent les réalités de terrain et disposent d'une expertise essentielle à l'heure de l'élaboration des politiques.

3. Les conditions d'un alignement réussi des partenaires sur la politique agricole régionale

Les résultats encore timides en termes de coordination et d'alignement peuvent s'expliquer par une série de résistances et de blocages à différents degrés (politique, institutionnel, organisationnel, etc.) qui limitent la mise en cohérence des actions des PTF avec les cadres d'intervention, les procédures et systèmes nationaux et régional. L'appropriation par l'État des politiques et processus est aussi un facteur déterminant pour impulser ce changement souhaité. Dans ce chapitre, nous tenterons d'illustrer, à travers des exemples concrets, certaines de ces résistances.

3.1 Comprendre les enjeux de l'alignement

Au-delà des aspects techniques et administratifs décrits dans les rapports de suivi sur la Déclaration de Paris de l'OCDE, l'alignement et l'appropriation sont avant tout des processus politiques. Ils entraînent une modification des rapports de force entre les bailleurs et les gouvernements, redonnant à ces derniers le pouvoir de définir leurs politiques. Du côté des États bénéficiaires comme des PTF, cela nécessite un changement de paradigme. Pour les uns, il s'agit d'assumer le leadership dans l'élaboration des politiques et la concertation avec les PTF, ainsi que de renforcer les capacités des administrations, les procédures et les circuits financiers nationaux. Pour les autres, cela implique une rupture dans leur logique d'intervention, s'aligner sur les politiques nationales, adopter de façon progressive les procédures et les systèmes nationaux, qu'il s'agisse des étapes de programmation, de concertation ou de financement des interventions.

Afin d'apprécier les blocages et les efforts réalisés par certains PTF et d'évaluer leurs engagements réels à mettre en œuvre les principes de la Déclaration de Paris, il est utile de discerner trois niveaux d'alignement, qui peuvent être aussi bien progressifs que simultanés :

- L'*alignement programmatique*, qui est souvent le plus évident, consiste à articuler les interventions des partenaires aux cadres politiques et opérationnels existants dans le pays ou la région d'intervention. L'alignement programmatique va au-delà de l'inscription du projet dans l'esprit ou la vision politique portée par 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 alors possible de mesurer la contribution du projet aux résultats globaux. Par ailleurs, dès lors que plusieurs institutions interviennent dans le même domaine, l'alignement programmatique nécessite une concertation et une coordination entre les PTF, qui doit être assurée sous le leadership de l'État, afin d'éviter la duplication des actions et permettre le financement adéquat de l'ensemble des programmes, favorisant la complémentarité entre acteurs.
- Le second niveau est l'*alignement institutionnel*, qui consiste à ancrer les instances de pilotage et de gestion des interventions de terrain au sein des institutions nationales, que ce soit au niveau de l'administration centrale, des services déconcentrés ou des échelons issus de la décentralisation. Cela revient donc pour les PTF à abandonner la mise en place d'unités de gestion parallèles et à utiliser les structures, dispositifs et procédures propres au secteur. Certains PTF, qui s'engagent dans l'alignement institutionnel, financent également l'expertise technique de long terme, dans l'objectif de renforcer les capacités administratives ou élaborent avec le gouvernement des guides de conduite et de bonnes pratiques pour le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des interventions. Encore une fois, la concertation entre les PTF et l'État est essentielle pour assurer une cohérence

des interventions, définir les responsabilités de chaque acteur et éviter la multiplication des guides et procédures. Enfin, l'alignement institutionnel doit souvent aller de pair avec un plan sectoriel de renforcement des capacités et de formation des administrations, pour lequel la collaboration entre les PTF et l'État est primordiale.

- Enfin, le niveau le plus avancé d'alignement consiste à ajouter aux deux niveaux précédents, l'*alignement fiduciaire*. Il s'agit alors pour les PTF d'utiliser les circuits financiers nationaux, à travers les fonds du Trésor, comme dans le cas de l'appui budgétaire. Généralement, les appuis budgétaires sont accompagnés de matrices de critères de performance et de déclencheurs, qui incitent à la bonne utilisation des fonds. Afin de garder un certain contrôle des financements et dans une démarche d'apprentissage mutuel, certains PTF utilisent les circuits financiers nationaux, mais déposent leurs fonds dans une banque commerciale, pour éviter leur dilution dans l'ensemble du budget national. Enfin, dans le cas de l'aide budgétaire sectorielle, les financements peuvent parfois être directement affectés au(x) ministère(s) chargé(s) de la mise en œuvre. La coordination entre les PTF est à nouveau essentielle dans le cas de l'alignement fiduciaire, notamment pour définir un certain nombre de règles communes avec le gouvernement, ainsi que des critères communs de déboursement.

Encadré 4. L'alignement : des engagements répétés du global au national

La déclaration conjointe de l'Initiative de L'Aquila sur la sécurité alimentaire (AFSI)⁶⁴ endossée en juillet 2009 par les leaders du G8, ainsi que par 36 États et institutions internationales, réaffirme la nécessité d'une meilleure coordination stratégique au niveau national, régional et global afin d'améliorer la gouvernance, promouvoir une meilleure allocation des ressources, éviter la duplication des efforts et identifier les besoins.⁶⁵ L'investissement dans les stratégies, les politiques et processus nationaux (« country owned processes ») y est retenu comme un principe d'action fondamental.

En écho, et conformément au calendrier et à la méthodologie du PDDAA, les « pactes » signés dans les 3 pays étudiés, entre 2009 et 2010, par la CEDEAO, les États et l'ensemble des parties prenantes (notamment PTF, société civile et secteur privé), les engagent dans un nouveau partenariat multi-acteurs pour l'élaboration et la mise en œuvre des programmes d'investissement agricoles.

Au Burkina Faso, le *Pacte pour l'élaboration et la mise en œuvre du Programme national du secteur rural du Burkina Faso*, signé le 22 juillet 2010⁶⁶ insiste sur la nécessité « de mener des actions ambitieuses (...) afin de réformer l'acheminement et la gestion de l'aide ». Il prend en compte « la volonté (...) de passer, à terme, de l'approche projet à l'approche programme en élaborant et en mettant en œuvre le PNSR ».

Au Niger, la *Charte nationale ECOWAP/PDDAA*, signée le 30 septembre 2009,⁶⁷ exprime la « volonté commune de créer les conditions d'une meilleure coordination de politiques en matière de développement rural (...) pour la mise en cohérence et l'harmonisation de l'ensemble des interventions menées par les pouvoirs publics et les partenaires au développement, conformément à la SDRP, la SDR, la Déclaration de Paris et aux engagements de Maputo ».

Au Ghana, le *Compact* signé le 28 octobre 2009⁶⁸ invite les PTF à « renforcer l'utilisation des systèmes nationaux » par des modalités telles que « l'appui budgétaire, les systèmes comptables du gouvernement, les procédures de passation de marché, les exigences de *reporting* communes, des mesures communes de gestion fiduciaire et des risques ». Il souligne également la nécessité de délivrer l'aide de façon « prévisible sur une base pluriannuelle » (...) pour permettre « une meilleure planification, budgétisation » (...) ainsi que « d'améliorer l'appropriation par le pays, réduire les coûts de transaction et accélérer la mise en œuvre » de la politique agricole (FASDEP II) et du plan d'action du

secteur défini pour la période 2009-2015.

Ces pactes multi-acteurs sont tous explicites sur les changements que doivent entreprendre les PTF dans la mise en place de leurs initiatives de développement rural et agricole, secteurs particulièrement en retard au niveau de la coordination des bailleurs, et l'usage de mécanisme commun de financement.⁶⁹

3.2 Transformer les espaces de concertation en outils de coordination

Dans chacun des trois pays étudiés, des groupes sectoriels de concertation des PTF, associant parfois des représentants du gouvernement, ont été mis en place avec les mêmes objectifs : promouvoir le dialogue et les échanges d'informations entre les acteurs et améliorer la coordination des interventions sur le terrain. Ils constituent donc théoriquement l'un des principaux mécanismes d'alignement et d'harmonisation des PTF. Cependant, leur composition, leur fonctionnement et surtout leurs résultats, sont variables. Certains restent des espaces protocolaires, parfois même n'existent que sur le papier, là où d'autres en revanche sont plus actifs dans la mise en place de l'agenda de l'efficacité de l'aide.

Le Cadre de concertation pour le développement rural (CCDR) du Burkina Faso, créé sous l'impulsion de l'Allemagne en 2002 pour remplacer les 45 groupes de travail informels préexistants dans le secteur, réunit sur une base mensuelle un petit comité de partenaires traditionnels.⁷⁰ Si l'information sur le secteur y circule, permettant parfois d'éviter les duplications de projets et facilitant l'adoption de position commune – comme lors de l'élaboration du PNIA – il n'existe pas encore d'avancées claires en termes d'harmonisation, de coordination ou de répartition des tâches entre partenaires. Quelques mois après la signature du pacte, aucun nouvel élan du CCDR permettant de concrétiser la coordination promise dans le pacte n'a véritablement été observé. Les tensions et blocages autour du PNIA ont laissé quelques séquelles et, de fait, certains PTF restent sceptiques et attentistes.

Au Niger, le dispositif de la SDR prévoit plusieurs cadres de concertation : le Comité État-partenaires (CEP) au niveau du pilotage global de la Stratégie de développement rural (SDR), les comités de pilotage des 14 programmes de la SDR et les cadres régionaux de concertation État-partenaires. Le CEP, malgré les engagements des parties prenantes dans le Cadre de partenariat⁷¹ reste un espace assez protocolaire ; se réunissant 2 à 3 fois par an, il ne permet pas un réel travail de coordination.

Les comités de pilotage des 14 programmes de la SDR, créés pour permettre cette coordination et une harmonisation des modalités de mise en œuvre entre partenaires, n'existent principalement que sur le papier, et si certaines réunions ont lieu, elles ne donnent lieu qu'à une coordination de « façade ». Seul le comité de pilotage du programme 8 « Eau potable et assainissement » semble fonctionner réellement et permettre une coordination.

En 2011, le Secrétariat exécutif de la SDR, la structure de coordination de la mise en œuvre de la stratégie, s'est donné pour mission de réaliser une cartographie des projets mis en œuvre par les PTF accessible en ligne.⁷² La systématisation de cette information constitue l'une des étapes nécessaires pour assurer une meilleure coordination entre les acteurs.

Une fois encore, les processus de coordination étudiés au Ghana semblent les plus avancés des trois pays, à travers deux espaces de concertation : le groupe de travail sur le secteur agricole (Ag Sector Working Group – ASWG) qui se réunit mensuellement et le MoFA Policy Forum, qui se réunit chaque trimestre. Afin d'améliorer le fonctionnement du groupe de travail, le gouvernement a rédigé un manuel,⁷³ qui énonce les principes concernant le leadership du gouvernement, l'harmonisation, le dialogue, le suivi et l'évaluation des interventions, dans l'objectif de renforcer la responsabilité mutuelle des

acteurs. Un des facteurs de réussite est la participation active d'un représentant du Ministère de l'Agriculture (MoFA), qui co-préside le groupe avec un représentant des PTF.⁷⁴ Le suivi global est assuré par un responsable du Ministère des finances et de la planification économique (MoFEP).

Par ailleurs, la participation est élargie à certaines ONG ainsi qu'à des représentants du secteur privé, formant ainsi un groupe plus dynamique et reflétant l'hétérogénéité des intervenants du secteur. Enfin, la création de sous-groupes thématiques au sein du groupe de travail sur le secteur agricole permet une collaboration régulière entre les cadres du gouvernement et les PTF sur des aspects opérationnels tels que l'harmonisation des procédures, la gestion des ressources humaines ou la gestion financière. Cependant, les expériences d'instruction de projets conjoints restent encore trop peu nombreuses aux yeux du gouvernement et les missions conjointes encore rares.

Lorsque les acteurs s'y investissent ou que le gouvernement fait preuve d'un véritable leadership, ces cadres peuvent permettre d'avancer sur l'élaboration d'outils conjoints de revue du secteur et de coordination des projets. Mais, dans la majorité des cas, ces cadres se restreignent à la circulation d'information plus ou moins complète concernant le secteur, permettant parfois d'éviter des duplications. Cette fonction communicationnelle n'est pas négligeable du fait de l'accès difficile à l'information, mais elle se situe bien en deçà des objectifs de ces groupes, plus ambitieux en termes des principes de la Déclaration de Paris. En effet, selon les personnes interrogées, ces espaces n'abordent que très rarement l'harmonisation et les avancées en termes de division du travail ne sont pas encore visibles, y compris dans les rares cas où les cartographies ont été réalisées.

Si la majorité des PTF « traditionnels »⁷⁵ sont présents dans ces groupes, principalement les coopérations bilatérales et dans une moindre mesure les coopérations multilatérales, rares sont ceux qui s'ouvrent aux acteurs de la société civile, aux ONG ou au secteur privé. Par ailleurs, dans la majorité des cas, les banques de développement, principaux bailleurs, sont peu présentes, malgré l'importance de leurs financements dans le secteur agricole. De plus, les coopérations des pays émergents sont en général absentes alors que leur présence est en pleine croissance dans le secteur. Des 10 PTF les plus importants d'un point de vue financier dans le secteur agricole au Burkina, 5 sont absents du cadre de concertation : la BID, Chine-Taiwan, la FAD, la BOAD et le FIDA.

Encadré 5. Des espaces peu ouverts à la participation des organisations de producteurs

Au Burkina Faso comme au Niger, les cadres de concertation sur le développement rural demeurent très peu ouverts à la participation des acteurs de la société civile. Pourtant, comme le soulignait un représentant d'une organisation paysanne (OP) au Niger, ils souhaiteraient y participer « car ce sont des espaces de décision ».

Ainsi, au Ghana, le forum politique⁷⁶ du Ministère de l'Agriculture, qui se réunit chaque trimestre, est théoriquement ouvert aux acteurs de la société civile et organisations de producteurs, mais il n'y a pas eu de représentants actifs dans l'exercice 2009 et 2010.

Les organisations de producteurs et de la société civile déplorent ce manque d'ouverture des cadres de concertation existants dans les pays sur le développement rural. En réponse, il n'est pas rare que la légitimité et le manque de représentativité de ces organisations soient questionnés par le gouvernement et les PTF. Cet argument, souvent évoqué, sert à justifier leur absence de ces espaces.

Il ne s'agit pas de nier les difficultés liées à la participation des acteurs de la société civile et des organisations paysannes, mais de souligner la nécessité de mettre en œuvre des actions permettant d'y remédier. La participation des organisations de la société civile et notamment des OP est en effet cruciale, à la fois pour garantir un processus démocratique, mais aussi parce que ce sont les acteurs de terrain et les premiers bénéficiaires des programmes de développement qui seront mis en place.

3.3 Dépasser les blocages politiques à l'alignement

Si les pays donateurs revendiquent, dans les forums internationaux, leur volonté d'alignement sur les stratégies nationales, ils se heurtent dans la pratique à des contraintes d'ordre politique. Chaque bailleur de fonds est en effet redevable des financements qu'il met en œuvre auprès de sa propre autorité politique ou de la population qui l'a portée au pouvoir, et fait face à ses propres enjeux électoraux. Cette contradiction explique parfois l'inertie des PTF dans le processus d'alignement et leurs réticences à changer en profondeur leurs modalités d'intervention. Pourtant, il est impossible pour un pays de mettre en œuvre une politique efficace, lorsqu'il doit composer avec les visions et modes d'interventions de dizaines d'institutions différentes.

Faire face aux contradictions idéologiques et politiques

Chaque bailleur de fonds définit un cadre global et une stratégie de mise en œuvre de son Aide publique au développement (APD). Pourtant, ceux-ci sont parfois en contradiction avec les stratégies ou visions politiques propres aux pays dans lesquels ils interviennent. Si le dialogue en amont avec les pouvoirs publics locaux est indispensable pour dépasser ces contradictions, cette situation peut également aboutir au blocage du processus d'alignement, qui vise justement à la modification des rapports de force entre bailleurs et gouvernement, redonnant à ces derniers le pouvoir de définir leurs politiques.

Il est probable par exemple que le refus de certains PTF de signer le Pacte régional de soutien à la mise en œuvre de l'ECOWAP proposé par la CEDEAO s'explique par de tels blocages politiques. La revendication du principe de souveraineté alimentaire dans l'ECOWAP et les mesures de protection commerciales proposées par la CEDEAO dans le PRIA pour permettre le développement du marché régional, entrent par exemple en contradiction avec les objectifs des Accords de partenariat économique (APE) en cours de négociation entre l'Union européenne et la CEDEAO. Si la raison n'est pas avouée publiquement, il est probable que les résistances de l'UE de signer le pacte régional de l'ECOWAP y soient liées, comme l'ont affirmé certaines personnes interrogées, en dépit de son intérêt à appuyer la constitution d'espaces régionaux et de soutenir la mise en œuvre d'une politique agricole régionale en Afrique de l'Ouest.

Encadré 6. Les objectifs des APE en contradiction avec ceux de l'ECOWAP

La souveraineté alimentaire se définit comme la liberté des régions, des États et des populations à mettre en œuvre les politiques agricoles et alimentaires de leurs choix, sans que celles-ci portent atteinte aux pays voisins. Dans cette optique, les programmes mobilisateurs du PRIA sont composés d'un ensemble de programmes d'investissements transfrontaliers, mais également de réformes politiques, notamment dans les domaines du commerce extérieur et de la fiscalité, permettant à l'agriculture de répondre à la demande régionale et de se positionner sur les marchés internationaux.

Le plan régional d'investissement régional propose notamment une révision du tarif extérieur commun régional permettant de protéger les produits régionaux, qui entre en contradiction avec les mesures commerciales prévues par les Accords de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne et la région Afrique de l'Ouest. Ces accords impliquent en effet une diminution drastique de la protection tarifaire de la région, en contrepartie de la garantie de conserver un accès privilégié au marché européen. Une telle mesure aurait pourtant pour conséquence de mettre en compétition l'agriculture européenne, bénéficiant de subventions et d'un niveau de productivité parmi les plus élevés au monde, avec les producteurs ouest-africains, entraînant la perte de centaines de milliers d'emplois.

Selon un porte parole de la Confédération Paysanne du Faso (CPF) : « Alors que ces accords ne sont pas encore signés, les filières agro-sylvo-pastorales vivent des crises aux conséquences désastreuses pour nos exploitations familiales. Si l'Union Européenne et la CEDEAO s'accordaient sur leur partenariat, en ignorant la position des producteurs et productrices de l'Afrique de l'Ouest, nos périmètres irrigués, nos champs, nos fermes seront impitoyablement sinistrés. »

Cette lecture peut également expliquer le comportement de certains États bénéficiaires de l'aide, qui acceptent les conditions des bailleurs de fonds, quelles qu'elles soient, de crainte de perdre l'accès à certaines sources de financement ou simplement soucieux de préserver l'impact politique que peut représenter l'APD, indépendamment de son efficacité sur le terrain. Or, la coordination des interventions et l'alignement des PTF ne peuvent progresser sans un réel leadership des pouvoirs publics et une volonté politique de modifier en profondeur les rapports de force existants.

Promouvoir la logique de redevabilité des partenaires

La redevabilité des bailleurs de fonds est encore très largement tournée vers le « Nord », bien que ce principe soit reconnu comme essentiel pour progresser dans la démarche d'alignement. Les agences et institutions de développement rendent compte avant tout à leurs autorités de tutelle, qui allouent les financements, et dans un deuxième temps seulement (le cas échéant) aux autorités nationales, aux acteurs de la société civile et à la population des pays dans lesquels ils interviennent. Pour cela, les PTF disposent de leurs propres critères de suivi-évaluation et d'appréciation de la qualité des résultats, parfois éloignés de ceux des autorités locales. Comme cela est souvent rapporté au sein des agences locales des PTF, la logique de « course aux résultats » communicables aux autorités de tutelle mène parfois à une rupture avec les processus locaux et les besoins de coordination sur le terrain. « Si je ne délivre pas mes résultats, je perds mon emploi » témoigne ainsi un chargé de projet d'un programme agricole important du Ghana.

Encadré 7. Ghana : Vers une revue conjointe de tous les projets ?

La revue conjointe du secteur agricole (« Joint Sector Revue - JSR ») au Ghana reflète les efforts réalisés par le gouvernement et les PTF pour avancer ensemble vers la mise en œuvre de la politique sectorielle. En 2010, la JSR a pour la première fois été inaugurée par le Ministre de l'agriculture et de nombreux bailleurs de fonds y ont participé. Certains comme l'ACDI, la GTZ, l'USAID et la Banque mondiale, ont mobilisé des représentants durant tout le processus, démontrant ainsi leur adhésion aux objectifs du nouveau programme d'investissement agricole du Ghana et au JSR.

Cependant, la revue conjointe n'évalue que les initiatives du Ministère de l'agriculture et ses capacités institutionnelles, humaines et techniques à mettre en œuvre le programme d'investissement et les opérations d'appui budgétaire. Elle ne passe pas en revue les programmes mis en œuvre par les PTF, ces derniers n'utilisant pas encore, pour la plupart d'entre eux, le système de suivi-évaluation du ministère de l'agriculture. Dans ce contexte, il reste donc impossible pour le ministère de juger de l'efficacité et de l'impact des projets des PTF.

L'attachement des PTF au mode d'intervention par projets, outre le fait de permettre de garder le contrôle des objectifs et des financements, peut s'expliquer par la visibilité accrue qu'offrent ces derniers pour les bailleurs de fonds, en comparaison avec l'aide budgétaire, permettant ainsi d'établir une relation aide/résultats sans « ambiguïté ». Le personnel de terrain de l'agence de coopération japonaise (JICA) explique ainsi leur faible participation aux initiatives de fonds communs par « le souci d'assurer la visibilité de l'aide japonaise aux yeux tant des bénéficiaires que de l'opinion nipponne. » « Le fait de pouvoir attribuer des résultats précis aux fonds apportés par le Japon est jugé indispensable pour satisfaire à l'obligation de reddition intérieure de comptes ». ⁷⁷ Ceci est sans doute valable pour de nombreux autres bailleurs.

Pourtant, les actions soutenant des processus lents, comme le renforcement des systèmes nationaux et des procédures ou des capacités des administrations locales, sont non seulement des actions nécessaires pour la réduction de la pauvreté, mais peuvent être plus efficaces à long terme pour le développement du pays. Même si la paternité des résultats est moins visible pour les PTF.

Manque de cohérence entre les engagements politiques et les actes

La déclaration conjointe de l'initiative de L'Aquila sur la sécurité alimentaire réengage les pays du G8 à investir dans les politiques agricoles des pays en développement et mentionne spécifiquement le processus PPDA comme un mécanisme efficace permettant de s'assurer que les ressources financières soient ciblées sur les priorités du secteur agricole. Par ailleurs, les pays du G8 s'engagent à « fournir des ressources - qu'elles soient financières, en nature ou en termes d'assistance technique - à l'appui du PDDA et d'autres plans régionaux et nationaux similaires ». ⁷⁸ Pourtant, à ce stade, force est de constater que tous les pays ne joignent pas les actes à la parole. En juillet 2011, soit deux ans après les engagements annoncés à hauteur de 22 milliards sur trois ans (jusqu'à 2012), seuls 22 % des promesses initiales ont été déboursées. ⁷⁹

Ainsi par exemple l'aide publique française consacrée à l'agriculture et à la sécurité alimentaire a atteint en 2009 son plus bas niveau depuis 2007. Comme le souligne une étude d'Oxfam publiée en 2010, ⁸⁰ ce constat reflète le choix stratégique de la France de « déprioriser » l'agriculture dans sa politique de développement et d'augmenter le volume de prêts concessionnels au détriment des dons, ce qui se traduit par une forte diminution des fonds alloués à l'appui des politiques agricoles. La France se présente pourtant comme un soutien inconditionnel de la CEDEAO, comme en témoigne le discours de Michel Barnier en juin 2008, alors ministre français de l'agriculture et de la pêche, qui souhaitait faire de l'ECOWAP « une initiative pilote de développement d'une politique régionale agricole et de sécurité alimentaire ». ⁸¹ Par ailleurs, les financements destinés à la CEDEAO restent relativement faibles comparés à ceux alloués par la France à la politique commune de l'UEMOA.

Encadré 8. Coopération espagnole : se donner les moyens de la coordination

En annonçant une contribution de 240 millions d'euros au soutien de l'ECOWAP, l'Espagne est devenue le premier bailleur de la sous-région dans le secteur agricole et a endossé en conséquence le rôle de chef de file régional des PTF du secteur rural. ⁸² Cependant, il est étonnant de constater le décalage entre les montants des fonds alloués par l'Espagne à l'ECOWAP et les moyens déployés par l'agence pour soutenir cette stratégie. Jusqu'en mai 2011, seule une personne à Abuja était en charge pour la coopération espagnole de l'ensemble des dossiers auprès de la CEDEAO, personne qui assurait dans le même temps la coordination des bailleurs du secteur agricole au niveau régional. La coordination est pourtant une tâche fortement consommatrice en temps et les ressources humaines allouées par l'Espagne paraissent bien en deçà des besoins. Les avancées obtenues en termes de coordination ont largement reposé sur la détermination et le volontarisme de la personne en charge de la coordination, bien plus que sur les capacités institutionnelles de l'agence. Le même constat avait d'ailleurs été observé pour la Bolivie, le Salvador et Haïti sur les expériences de coordination conduites par la coopération espagnole. ⁸³ Après de nombreuses sollicitations, le bureau d'Abuja devait être renforcé de quatre personnes dans le courant de l'année 2011 (dont deux spécialistes en agriculture, ce qui devrait améliorer l'efficacité dans le traitement des dossiers). En mai, cette demande n'était toujours pas satisfaite dans son ensemble. ⁸⁴

3.4 Surmonter les résistances institutionnelles et organisationnelles

« Institutionnaliser » la coordination et l'alignement

Comme nous l'avons souligné plus haut, nombre de PTF n'inscrivent pas encore leurs projets dans les cadres logiques des programmes nationaux élaborés par les trois pays étudiés ou n'utilisent pas les mécanismes de suivi-évaluation nationaux. Mais il est également marquant de voir que les PTF peuvent faire d'importants efforts d'alignement programmatique sur certains volets de leur coopération, pendant que d'autres initiatives sont développées sans référence aux programmes d'investissement au sein d'un même pays. C'est le cas par exemple de la coopération américaine au Ghana, où cohabitent les programmes *Feed the Future* et des programmes d'aide alimentaire de *Food for Peace* de l'USAID, ainsi que l'institution Millenium Challenge Corporation, aux logiques d'intervention parfois contradictoires (voir encadré 9).

Encadré 9. *Feed the Future* versus *Food for Peace* et MCC

L'USAID, avec le programme *Feed the Future* (FtF), marque un véritable retour de l'aide américaine dans le secteur agricole. Les 3,5 milliards de dollars annoncés par le président Obama lors du sommet de L'Aquila pour lutter contre la faim ont permis de mettre sur pied un programme ambitieux ayant pour objectif d'accélérer la croissance du secteur agricole et d'améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les pays en développement. *Feed the Future* intervient au niveau régional en soutenant l'ECOWAP et dans cinq pays de la région.⁸⁵ Cette initiative affiche par ailleurs clairement la volonté de promouvoir et soutenir les processus pilotés par les pays (« country-led ») et d'aligner les investissements sur les priorités nationales, même si le programme n'alloue pas encore de financement sous la modalité d'aide budgétaire.⁸⁶ Au Ghana, l'USAID a ainsi récemment approché le ministère de l'Agriculture afin de déterminer la manière d'aligner au mieux le programme FtF aux objectifs du plan d'investissement sectoriel agricole, le METASIP, démarche qui a été perçue comme un changement notable par les cadres du ministère.

Parallèlement à ce programme ambitieux, l'USAID continue de soutenir un ancien programme d'aide alimentaire *Food for Peace* dans différents pays de la région.⁸⁷ Ce dernier cherche également à promouvoir la sécurité alimentaire et nutritionnelle, mais avec un mode opératoire – la distribution directe d'aide alimentaire – qui a été largement critiqué pour son impact négatif sur les capacités de production locales, pendant qu'il permet de répondre aux intérêts américains d'écouler leurs surplus agricoles. Ainsi le rapport 2011 d'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris souligne, en référence à l'aide américaine, que lorsque « l'aide alimentaire devient institutionnalisée, elle a un effet négatif sur l'agriculture dans les pays bénéficiaires ». Actuellement, les États-Unis allouent encore plus du double des ressources en aide alimentaire, en comparaison avec celles consacrées au développement agricole.⁸⁸

Le Millenium Challenge Corporation (MCC), une autre agence parallèle à l'USAID, fait de multiples références à l'appropriation, l'alignement et à la coordination dans sa documentation institutionnelle.⁸⁹ Pourtant, il faut constater que la gestion financière, les passations de marché et le suivi et évaluation du MCC sont réalisés par des agences indépendantes.⁹⁰ Dans son guide sur l'usage des systèmes nationaux, l'institution met en garde : « même si MCC reconnaît qu'il est important de promouvoir l'appropriation au travers de l'usage des systèmes nationaux, celle-ci ne doit pas être menée au détriment des résultats du programme, de la responsabilité budgétaire et la redevabilité ». ⁹¹ Pourtant, l'usage des systèmes nationaux devrait être perçu comme en moyen d'obtenir de meilleurs résultats et non comme un obstacle.

Le MCC a choisi d'avoir un plus grand contrôle du processus de mise en œuvre, quand bien même les pays retenus sont déjà passés, pour la sélection, au travers du système d'évaluation stricte de leurs systèmes de gouvernance. Au Ghana, la Millennium Development Authority (MiDA) est la contrepartie nationale du MCC. « Nous sommes un programme efficace parce que nous ne passons pas par les procédures nationales,

nous avons notre propre système de passation de marché », déclarait un membre de l'équipe sans peut-être percevoir les contradictions de cette posture avec les engagements de la Déclaration de Paris. Par ailleurs, malgré les 241 millions alloués au secteur agricole (soit 44 % des 547 millions de dollars engagés par le compact de MCC sur 5 ans), la MiDA ne participe que très rarement aux rencontres du groupe de coordination des bailleurs du secteur agricole. Son intervention n'est pas spécifiée dans la *DP Matrix*, exercice de cartographie, réalisé par des bailleurs, des interventions des acteurs du secteur agricole qui vise à améliorer la coordination et l'harmonisation.

De la même façon, certains PTF vont déployer des efforts de coordination et d'alignement dans certains pays mais bloquent, ou sont en retrait du processus de coordination dans d'autres pays ou au niveau régional. C'est le cas par exemple de l'Union européenne, comme évoqué plus haut, qui est chef de file du groupe de coordination des bailleurs au Niger, mais refuse de soutenir le pacte de partenariat au niveau régional.

Ces incohérences reflètent le manque d'institutionnalisation de la coordination et du principe d'alignement au sein des PTF. Elles soulignent également le fait que la coordination dans un pays est bien souvent le fait de personnes et non des institutions pour lesquelles elles travaillent.

L'alignement et la coordination relèvent de processus d'apprentissage mutuel, qui nécessitent d'y consacrer spécifiquement des ressources humaines, financières et du temps. Trop souvent, ces éléments font défaut dans les projets élaborés par les PTF, essentiellement centrés sur des objectifs de résultat. « *On fait ça sur notre temps libre !* », déplore un représentant d'une coopération bilatérale au Burkina Faso.⁹² En effet, les fiches de postes du personnel de terrain ne prévoient généralement pas de temps pour la coordination. Parmi les personnes rencontrées, le personnel de l'AFD ou de la Banque Mondiale témoignaient ainsi de leur intérêt à participer aux cadres de coordination mais de leur difficulté à dégager du temps, du fait de leur agenda et des pressions fortes pour l'obtention de résultats, n'impliquant pas nécessairement la participation aux efforts de coordination entre acteurs.

Rares sont en effet les institutions qui ont développé une véritable « culture » de la coordination et un cadre incitatif pour l'alignement, rémunérant en partie leur personnel en fonction des efforts alloués dans ce sens. Au contraire, comme le souligne un chef de file du groupe de coordination dans un pays étudié : « plus on coordonne, plus on risque de perdre son travail ». Un responsable de l'USAID⁹³ concernant la coopération américaine (USAID et Département d'État), explique que « nous devons former le personnel de l'USAID sur les principes de la Déclaration de Paris et expliquer en quoi leur mise en œuvre est bonne pour le développement, même si elle est difficile. Actuellement, il n'y a sans doute pas d'incitations du personnel pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (...) ». ⁹⁴ De la même façon, les agents de la coopération espagnole, déclarent recevoir peu de formation sur l'efficacité de l'aide et les mécanismes pour sa promotion.⁹⁵

Certains PTF sont, de plus, confrontés à un problème de coordination et de cohérence interne notamment entre différentes approches programmatiques (urgence versus développement), ce qui affecte l'efficacité de l'aide et le développement agricole.

Encadré 10. Urgence versus développement - des incohérences programmatiques

Au Niger, les crises alimentaires sont fréquentes et mobilisent des fonds de plus en plus importants de la part de la communauté internationale. Ces crises viennent aggraver une crise structurelle, et pourtant, les financements destinés au développement agricole stagnent.

Cette tendance se voit aussi reflétée dans le budget de certains PTF. C'est le cas de la FAO, au Niger, qui voit croître ses ressources tant humaines que financières nécessaires pour répondre à l'urgence, sans malheureusement observer une tendance similaire concernant les fonds pour le développement agricole demeurant nettement insuffisants. Ceci n'est pas sans provoquer des incohérences entre les projets « d'urgence » et des projets de « développement », portés par la même organisation.

Par exemple, la FAO met en place un projet d'amélioration de l'approvisionnement en intrants sur quatre ans au Niger. Ce projet cherche à renforcer les compétences des Organisations paysannes (OP) à coordonner le cycle d'approvisionnement en engrais et semences (par la réalisation de commandes groupées, l'acheminement puis la distribution entre les membres de l'OP). Le processus est souvent long et laborieux, complexe dans les procédures, et nécessite un timing précis pour arriver au bon moment dans les mains des agriculteurs et des agricultrices. Or, dans le même temps, l'agence onusienne distribue gratuitement des intrants aux populations ciblées comme vulnérables dans le cadre d'un projet d'urgence. Cette distribution, qui vise à relancer la campagne agricole est nécessaire, mais vient perturber profondément le projet de long terme d'achat groupé par les OP. Cette intervention « d'urgence » mine donc une partie des efforts soutenus pour le renforcement des capacités proposés par les actions de « développement » portées par la même agence.

Au sein des PTF, les contradictions occasionnées par la superposition de projets d'urgence et de développement est encore un sujet peu exploré. Pourtant les crises sahéniennes sont récurrentes et l'urgence permanente ; il serait donc important de réfléchir à la mise en cohérence des approches afin que les opérations d'urgence permettent aussi de s'attaquer aux causes structurelles de ces crises, de renforcer durablement les OP et autres structures d'appui spécialisées pour qu'elles soient en mesure de gérer l'approvisionnement dans toutes les situations.

Pourtant, il semblerait que l'afflux de fonds conséquents liés à l'urgence impose une logique à court terme, sous pression de déboursement et aux résultats plus facilement justifiables et communicables, laissant encore peu de place à une réflexion sur la coordination des interventions en vue d'un développement agricole durable. Il est important que les projets d'urgence développent, sur le long terme, des capacités de résilience.

Enfin la « décentralisation » des niveaux de décision des PTF est un aspect clé pour permettre une meilleure coordination des interventions et un alignement sur les procédures des pays d'intervention. La délégation de pouvoirs accrus aux représentations de terrain des PTF permettrait de rehausser la capacité d'adaptation, l'efficacité et l'efficacé de la coopération avec le gouvernement bénéficiaire ainsi que la coordination avec les autres PTF. En effet, le silence ou la faible participation des représentants des PTF durant les réunions de concertation entre bailleurs reflète avant tout leur faible pouvoir de décision. « Certains représentants ne participent pas, ils s'informent pour retransmettre à leur siège » explique un membre actif du groupe de coordination du Ghana.

Encadré 11. « Nordic plus » : la voie à suivre ?

Le groupe « Nordic Plus » comprend les agences de coopération du Danemark, de la Finlande, de l'Irlande, de la Norvège, de la Suède, du Royaume Uni et des Pays-Bas. À différents niveaux, ces bailleurs ont entrepris les réformes internes - institutionnelles et organisationnelles - pour avancer dans la mise en œuvre effective des principes de la Déclaration de Paris.

La majorité des agences de « Nordic Plus » ont entamé une forme de décentralisation, permettant aux agences locales d'avoir plus de marge de manœuvre en matière de décisions de financement. Au niveau organisationnel, les techniciens sont formés sur les enjeux de l'efficacité de l'aide et évoluent dans des cadres de travail incitatifs à la mise en place de ces principes. Par exemple, le personnel technique de la coopération néerlandaise dispose de temps alloué à l'exercice de coordination et doit justifier annuellement des positions prises sur le terrain, par rapport aux décisions du groupe de bailleurs avec lesquels la coopération néerlandaise travaille. Les positions communes sont ainsi encouragées.

Par ailleurs, ces bailleurs prévoient des mesures incitatives pour entreprendre des actions conjointes : le Danemark a ainsi coordonné 80 % de ses diagnostics au niveau global, contre une moyenne de 49 % pour l'ensemble des pays du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. La Norvège, elle, coordonne 56 % de ses missions tandis que le Japon (qui n'est pas membre de « Nordic plus ») n'atteint qu'une moyenne de 2 % et que celle des pays du CAD ne dépassait pas les 25 %.⁹⁶ En termes d'alignement, ces bailleurs favorisent l'utilisation des systèmes nationaux. L'Irlande et la Norvège obtiennent les meilleurs résultats et utilisent respectivement, au niveau global, 96 % et 69 % des systèmes nationaux de passation de marchés, ce qui les place, une fois de plus largement au dessus de la moyenne des pays du CAD (38 %).

Enfin, les bailleurs du groupe « Nordic Plus » et le Canada ont mis en place un système de coopération déléguée, permettant à l'une des agences de devenir un partenaire « silencieux » d'un autre bailleur qu'elle finance, allégeant ainsi les procédures et les négociations avec le gouvernement. C'est ainsi qu'au Ghana, le DFID (Royaume Uni) a été le partenaire silencieux de l'ACDI (Canada) jusqu'en juin 2009 sur le programme d'appui budgétaire sectoriel à la mise en œuvre de la politique agricole du Ghana (FASDEP II).

Les bailleurs expliquent souvent leur recours aux Unités de gestion parallèle (UGP) par la faiblesse des systèmes nationaux, les risques de corruption ou les contraintes internes de redevabilité vis-à-vis de leurs autorités de tutelle. Le nombre élevé d'UGP traduit le souci des donateurs de maîtriser le processus de mise en œuvre dans les pays dont les ministères disposent de faibles capacités et à la faiblesse des systèmes de contrôle nationaux.

Il apparaît en réalité que les procédures internes régissant les activités des bailleurs sont parfois complexes, rigides et font obstacle à l'adoption d'approches fondées sur la collaboration et l'appropriation locale. « Même si le pays était doté du meilleur système financier et de redevabilité, nous avons des contraintes internes qui nous empêchent de nous aligner » explique un représentant de la coopération américaine au Ghana. Selon l'un des représentants de la Banque mondiale interrogé, l'unique solution pour que la Banque puisse contribuer à un panier commun, serait d'amener les autres PTF à s'aligner sur ses propres procédures. Ce constat ne concerne malheureusement pas uniquement la Banque mondiale, certains PTF tardent à reformer leurs procédures permettant de faciliter un alignement fiduciaire.

À l'opposé, certains PTF, appuyés par leur siège, ont pris la décision de mettre en place des stratégies d'accompagnement et de renforcement des capacités des acteurs et des systèmes nationaux ou locaux. C'est notamment le cas de la coopération danoise (DANIDA) au Niger, qui a opéré un virage profond dans sa stratégie de soutien du secteur agricole du Niger. L'évaluation conjointe de la coopération de la Commission Européenne, de la Belgique, du Danemark, de la France et du Luxembourg avec le

Niger⁹⁷ montrait qu'en 2007, DANIDA n'utilisait jamais le système de gestion des finances publiques et pointait le nombre élevé d'unités de gestion parallèles mises en œuvre dans le cadre des projets de l'institution (13 tous secteurs confondus contre 7 pour la France et zéro pour l'Union européenne). Suite à ce constat sévère, la coopération danoise a décidé de mettre un place un programme d'appui au secteur rural (PASR), démarré en 2009,⁹⁸ précurseur dans le cadre de l'appui à la mise en œuvre d'une approche programme et cohérent avec la Déclaration de Paris (voir encadré 12). En effet, dans ce programme, DANIDA opère un travail de renforcement des systèmes nationaux, et montre ainsi qu'il est possible de s'aligner là où d'autres PTF sont réticents, invoquant la faiblesse de ces systèmes pour justifier leur manque d'alignement. Cette approche est certainement plus risquée mais permet d'être en accord avec les principes de l'efficacité de l'aide et d'apporter des réponses de long terme, nécessaires au renforcement des capacités des acteurs et systèmes nationaux.

Encadré 12. DANIDA s'organise pour la mise en œuvre concrète des programmes sectoriels

Le Programme d'appui au secteur rural au Niger (PASR), qui intervient dans les régions de Zinder et de Diffa constitue l'un des premiers appuis du Danemark dans ce secteur dans le cadre d'une approche programme. Dans cette optique, DANIDA a cherché à opérer un alignement tant programmatique, avec une inscription du PASR dans les objectifs, programmes et sous-programmes de la Stratégie de développement rural (SDR), qu'institutionnel, en s'inscrivant dans le dispositif d'exécution de la SDR.

Au niveau central, le programme est placé sous la tutelle du Comité Interministériel de Pilotage de la SDR (CIP- SDR) ; au niveau régional, la coordination du PASR est réalisée par une cellule restreinte du Comité Technique Régional SDR autour du Secrétaire Général Adjoint (SGA) du Gouvernorat, le point focal de la SDR en région. Le PASR ne comporte donc pas d'unités de gestion parallèles et est exécuté conformément au système national de passation de marché. Seul un assistant technique national est employé par la coopération technique danoise, en appui au SGA dans son rôle de coordinateur. Le PASR inclut également un alignement sur le plan fiduciaire, utilisant les canaux du Trésor pour allouer les fonds au niveau régional. Il s'appuie pour ce faire sur les structures déconcentrées du Trésor et la direction régionale. Toutefois, on ne peut pas encore parler d'aide budgétaire, dans la mesure où le fonds est sécurisé à la BCEAO mais, pour déboursier les financements, les procédures de l'État doivent être appliquées, ce qui n'est d'ailleurs, pas sans poser des problèmes d'absorption et d'exécution.

Ce projet a inspiré d'autres partenaires, tels que la coopération luxembourgeoise qui, à partir de l'évaluation de PASR, a mis en place un dispositif similaire, modifiant uniquement les modalités de décaissements, et mettant en place un fonds d'appui à la maîtrise d'œuvre, une sorte de fonds commun régional. Alimenté pour l'instant par les seuls luxembourgeois, ce fonds pourrait permettre à d'autres PTF de participer à travers les mêmes modalités.

Contrairement aux arguments utilisés par nombre de PTF, selon lesquels ces évolutions demandent trop de temps, de moyens et d'efforts, les exemples de la coopération danoise au Burkina Faso et au Niger montrent que ce changement peut s'opérer de manière radicale, lorsqu'il est impulsé et soutenu politiquement depuis le siège.

Conclusion

La crise alimentaire de 2008 a remis l'agriculture au cœur des agendas politiques des principaux pays donateurs, qui se sont engagés, lors du Sommet du G8 de L'Aquila en juillet 2009, à consacrer 22 milliards de dollars sur trois ans à l'agriculture et à la sécurité alimentaire, en investissant dans les programmes définis et pilotés par les pays en développement.

En écho, la CEDEAO a relancé la mise en œuvre de sa politique agricole régionale, l'ECOWAP. L'élaboration et la mise en œuvre des Programmes d'investissement agricoles, au niveau régional (PRIA) et national (PNIA), devait permettre de concrétiser un nouveau partenariat entre la CEDEAO, les États membres, les Partenaires techniques au développement (PTF), la société civile, les organisations paysannes et le secteur privé, afin de permettre la croissance du secteur agricole et d'atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté.

L'un des objectifs de ce processus, mis en avant par la CEDEAO, est de rompre avec le système d'appui au secteur agricole développé jusqu'ici, caractérisé par la coexistence d'un grand nombre d'institutions et d'approches, souvent cloisonnées et parfois contradictoires sur le terrain, afin de fédérer les acteurs autour d'un programme sectoriel commun.

Tant du côté des PTF que des États, malgré l'impulsion politique de la CEDEAO, ce changement d'approche se révèle complexe et la progression parfois laborieuse. Dans les trois pays étudiés, la phase de programmation commune a pris du temps et a parfois donné lieu à un bras de fer entre certaines institutions étatiques et les PTF, comme cela a été le cas au Burkina Faso lors de l'élaboration du PNIA.

En ce sens, le *Business Meeting* organisé à Dakar en juin 2010 a également montré la difficulté des PTF à répondre aux attentes des pays de la région, malgré l'objectif annoncé de finaliser la phase de programmation et de permettre aux PTF de s'engager sur la mise en œuvre des nouveaux plans d'investissement.

Malgré l'engagement de la CEDEAO dans la conduite du processus et sa volonté d'insuffler une nouvelle dynamique de partenariat, le changement de paradigme qu'elle appelle de ses vœux tarde à se concrétiser dans les faits.

Sur le terrain, la majorité des interventions des PTF dans le secteur rural restent le fait de projets, peu coordonnés et peu alignés sur les procédures, calendriers et systèmes nationaux. Des progrès doivent certes être notés, comme la réalisation de revues conjointes du secteur au Ghana, au Niger et au Burkina Faso, la création de systèmes de suivi et évaluation au Ghana et au Niger, les avancées en matière d'alignement de certains bailleurs au Ghana ou les exercices de cartographie des interventions des PTF lancées au niveau régional ainsi qu'au Niger et au Ghana. Des débats concernant l'adoption de fonds commun au Niger⁹⁹ et au Ghana sont en cours, mais ces fonds n'ont pas encore vus le jour. Les réticences à l'alignement demeurent fortes.

Au-delà des difficultés techniques souvent évoquées par les PTF pour justifier la lenteur des avancées dans la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, l'étude met en avant les réserves et les résistances politiques de certains bailleurs à s'aligner sur les programmes définis par les pays et la région. Cette contradiction manifeste avec les engagements qu'ils ont pris de soutenir les processus pilotés par les pays reflète la difficulté des PTF à soutenir un développement endogène des pays et régions dans lesquels ils interviennent. *In fine*, elle témoigne de la difficulté de s'affranchir des objectifs et visions spécifiques à leur propre APD.

L'étude souligne également les réticences et difficultés profondes de la majorité des PTF à mettre en œuvre les réformes institutionnelles et organisationnelles nécessaires pour permettre la coordination effective de leurs interventions et un véritable alignement sur les procédures et systèmes nationaux. Pourtant, quelques bailleurs de fonds comme la coopération danoise (DANIDA) au Niger et au Burkina Faso ont opéré avec un certain succès un changement radical d'approche, utilisant dès que possible les systèmes

existants et s'engageant avec le gouvernement à renforcer les procédures et capacités nationales. La coopération canadienne (ACDI) et la Banque mondiale montrent également la voie au soutien du programme sectoriel du Ghana, par leur engagement renouvelé sous forme d'aide budgétaire sectorielle.

Pour autant, au-delà des bailleurs « traditionnels », de nouveaux PTF ont récemment fait leur apparition dans le secteur du développement et agricole en particulier. Ils initient de nombreux projets et processus qui ne semblent pas nécessairement plus vertueux ou respectueux des principes de l'efficacité de l'aide, en termes de cohérence et d'alignement. Ces nouveaux acteurs complexifient encore davantage ce secteur déjà peu coordonné.

Après la signature des pactes de partenariat et la phase de programmation commune à laquelle se sont livrés les pays et la CEDEAO, il est temps aujourd'hui que l'ensemble des PTF s'engagent concrètement à soutenir les nouveaux plans d'investissement agricoles et mettent en œuvre les réformes internes nécessaires à leur alignement. Si les défis de sa mise en œuvre demeurent très importants, l'ECOWAP constitue une ambitieuse réponse régionale aux maux de l'Afrique subsaharienne où 239 millions de personnes souffraient de malnutrition en 2010¹⁰⁰ et dont la population sera amenée à doubler dans les 20 prochaines années.

BIBLIOGRAPHIE

- BOND - ECDPM, 2010. *The EU and Africa - The policy context for development*, London.
- Cabral, L. 2008. *Accra 2008: The bumpy road to aid effectiveness in agriculture*. Natural Resource Perspectives 114. April 2008.
- Cabral, L. 2009a. *L'Appui Budgétaire Sectoriel dans la pratique – Étude documentaire sur l'agriculture au Mozambique*, London: Overseas Development Institute
- Cabral, L. 2009b. *Sector-based approaches in agriculture - Past experience, current setting and future options*, England: Overseas Development Institute, ODI).
- CEDEAO - ECOWAS, 2010. *The Development of Agriculture in West Africa – The role of Chinese approach*, Bamako: Agriculture Direction & Rural Development.
- Communauté Européenne, 2007. *Comité d'aide au développement (CAD) Examen par les pairs, France: Organisation de Coopération et de Développement Économiques - OCDE*.
- Coordination SUD, 2010. *L'aide publique au développement dans le projet de loi de finances 2011*, Paris: Coordination SUD – Solidarité Urgence Développement.
- DGPOLDE. 2010. *Evaluating the implementation of the Paris Declaration (PD) within Spanish Cooperation*. Final Report.
- ECOWAP/PDDAA, 2009. *Conférence internationale sur le financement de la politique agricole régionale de l'Afrique de l'Ouest*, Nigeria.
- European Civil Society Organizations, 2008. *Advancing African Agriculture: The Impact of European policies and practices on African Agriculture*.
- European Commission, 2008. *Sector Approaches in Agriculture and Rural Development - Short version*, EuropeAid.
- European Union In The World, 2009. *EU Toolkit: for the implementation of complementarity and division of labour in development policy*, Brussels.
- FAO, 2010. *The state of Food Insecurity in the World 2010*.
- Forum de Haut Niveau, 2005. *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et programme d'action d'Accra*, Paris: OCDE.
- Global Donor Platform for Rural Development, 2008. *Agricultural sector experiences in implementing the Paris Declaration on Aid Effectiveness*, Germany: German Federal Ministry for Economic Cooperation.
- Global Donor Platform for Rural Development, 2009. *Guide à l'attention des donateurs pour appuyer le processus du PDDAA au niveau national*, Allemagne: Federal Ministry for

Economic Cooperation and Development (BMZ).

Grimm, S. Schulz, N. Horky, O. 2009. *International Division of Labour - Towards a Criteria-led Process?* Bonn: DIE Research Project 'European Policy for Global Development.

Helly, D. 2010. *L'UE et l'Afrique : les défis de la cohérence*, Paris: Institut d'Etudes de Sécurité Union européenne.

JICA. 2009. *The Nordic Plus Study Series. The ODA Systems of the UK, the Netherlands, Sweden, Norway, Denmark, Ireland and Finland.*

Keijzer, N. 2010. *EU Policy Coherence for Development: from moving the goalposts to result-based management?* The Netherlands Pays Bas: ECDPM Discussion Papers.

Mackie, J. Bilal, S. Ramdoo, I. Hohmeister, H. Luckho, T. 2010. *Joining up Africa - Support to Regional Integration*, The Netherlands Pays Bas: The European Centre for Development Policy Management (ECDPM).

Nordic Plus 2006. *Barriers to delegated cooperation. Joint assessments of policies and administrative practices of the Nordic Plus donors.* Revision 1 with inclusion of Finland).

OCDE, 2009. *Gérer les ressources pour le développement: L'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques*, France.

OCDE, 2009. *Pour une meilleure aide au développement - Société civile et efficacité de l'aide, Enseignements, Recommandations Et Bonnes Pratiques*, Paris: Éditions OCDE.

OCDE, 2010. *Japon - Comité d'aide au développement (CAD) – Examen par les Pairs.* Paris.

ODI, 2010. *Sector-based approaches in agriculture - From expensive experiment to genuine impact*, London: Overseas Development Institute (ODI).

OECD, 2009. *2009 OECD Report on Division of Labour - Addressing Fragmentation And Concentration Of Aid Across Countries.*

ODI - Mokoro, 2009. *Sector Budget Support in Practice - Study Methodology*, London: Overseas Development Institute - Mokoro.

One, 2011. *Agriculture Accountability Holding Donors to their L'Aquila Promises.*

Oxfam, 2009. *Aide à l'agriculture : des promesses aux réalités de terrain.* Jean-Denis Crola.

Oxfam, 2010. *D'un G8 à l'autre. Suivi des engagements de L'Aquila pour la sécurité alimentaire.* Oxfam France. Juin 2010.

République du Niger - Comité Interministériel de pilotage de la SDR - Secrétariat Exécutif, 2010. *Rapport de suivi de la SDR - Exercice 2009.*

République du Niger, Comité Interministériel de Pilotage de la SDR, 2006. *Stratégie de Développement Rural Plan d'Action - Le secteur rural, principal moteur de la croissance économique*, Niamey: Comité Interministériel de Pilotage de la SDR.

République du Niger, *La place de la régionalisation des programmes de la SDR dans la mise en œuvre de l'approche programme dans le secteur rural*.

SEE, 2010. *L'évaluation conjointe de la coopération de la Commission Européenne, de la Belgique, du Danemark, de la France et du Luxembourg avec le Niger*. Rapport final.

Schulz, N, 2009. *La división del trabajo internacional: Desafiando al paradigma de la asociación Marco analítico y metodología para los estudios de país*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).

Schumacher, S. Sawadogo, M. 2010. *Mapping sur la Division du travail et la Complémentarité au Burkina Faso, Burkina Faso*

Schutte, R. 2009. *Burkina Faso Field Report MCA Monitor Center for Global Development, MCA Monitor Analysis*.

Simmons, E. Shiferaw, E. 2010. *Expanding Commitments To Food Security And Agricultural Development, U.S. Assistance To Sub-Saharan Africa 2008 - 2009, U.S.: Partnership to Cut Hunger and Poverty in Africa*.

Schulz, Nils-Sjard. 2010. *Las políticas de desarrollo españolas: Obstáculos para el progreso*. FRIDE. Policy Brief. N°29

Schanbacher, W. 2010. *"The politics of food: the global conflict between food security and food sovereignty"* ABC-CLIO.

USAID. 2011. *Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration: United States Government, Synthesis Report*.

U.S. Government Working Document - See Feed Change Future, 2010. *GHANA FY 2010 Implementation Plan*, U.S.

UK Food Group, *More Aid for African Agriculture Policy implications for small-scale farmers*, England.

Williamson, T. Dom, C. Booth, D. 2010. *Project Briefing - Making sector budget support work for service delivery: wider policy implications*, London: ODI - Mokoro.

Wolter, D. 2008. *Ghana, Agriculture is Becoming a Business*. OECD.

Wood, B. Kabell, D. Sagasti, F. Muwanga, N. 2008, *Evaluación de la implementación de la Declaración de París*, Dinamarca: Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca.

NOTES

¹ État, Organisation de la Société Civile, Organisation de producteurs, Secteur Privé et PTF.

² www.oecd.org/dataoecd/12/6/47427348.pdf

³ contre 40 % aujourd'hui. Source idem.

⁴ Extraits de l'allocation du Président de la Commission de la CEDEAO, Dr Mohamed IBN CHAMBAS, prononcée lors de l'ouverture du Forum 'Investir dans l'agriculture en Afrique subsaharienne', le 8 décembre 2008 à Paris.

www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Dr_Chambas_Allocation_ouverture_8-12.pdf

⁵ Voir la déclaration commune de l'AFSI. Joint Statement on Global Food Security - L'Aquila Food Security Initiative www.canadainternational.gc.ca/g8/summit-sommet/2009/global_food_security-securete_globale_de_nourriture.aspx

"In this respect, we welcome the commitments made by countries represented at L'Aquila towards a goal of mobilizing \$20 billion over three years through this coordinated, comprehensive strategy focused on sustainable agriculture development, while keeping a strong commitment to ensure adequate emergency food aid assistance. We encourage other countries and private actors to join in the common effort towards global food security through a coherent approach. We are determined to improve coordination of financing mechanisms and stand ready to ensure that new resources complement existing facilities and programmes and catalyse additional funds around country-owned strategies, in particular to increase food production, improve access to food and empower smallholder farmers to gain access to enhanced inputs, technologies, credit and markets." "We support the implementation of country and regional agricultural strategies and plans through country-led coordination processes, consistent with the Accra Agenda for Action and leveraging on the Comprehensive Framework for Action of the UN High Level Task Force and on existing donor coordination mechanisms."

⁶ Oxfam, 2009. Aide à l'agriculture : des promesses aux réalités de terrain. Rapport de recherche Oxfam International.

⁷ Oxfam, 2009.

⁸ Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

⁹ Objectif du Millénaire « 1.C - Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim » www.un.org/fr/millenniumgoals/poverty.shtml

¹⁰ « Les ressources financières affectées à ce secteur en 2009 sont évaluées à 149,46 millions USD soit 12,17 % de l'APD totale. En 2007, ces ressources étaient de 93,79 millions USD et de 102,90 millions USD en 2008. Entre 2007 et 2009 les ressources ont progressé de 59,35 %.» Rapport sur la coopération pour le développement 2009 – Burkina Faso. Coopération pour le développement. Coordination et efficacité de l'aide publique au développement au Burkina Faso : enjeux, réalités et perspectives. Rapport 2009, Ouagadougou juin 2010. http://www.dgcoop.gov.bf/attachments/015_RCD_2009.pdf

¹¹ L'aide alimentaire représente en 2009 2,28 % du total de l'APD au Burkina Faso. Idem. DGCOOP, 2009.

¹² www.strategie-developpement-rural-niger.org/public/rapport_suivi_2007_2009_sdr_final.pdf

¹³ Ministry of Food and Agriculture – MoFA. www.mofa.gov.gh

¹⁴ Entretien d'un fonctionnaire du MoFA, donnée non recensée officiellement.

¹⁵ Se reporter aux documents : 2008 MoFA's Annual Financial Report ; 2009 MoFA's financial report for the first quarter.

¹⁶ Oxfam, 2009.

¹⁷ OECD. 2008. Ghana, Agriculture is Becoming a Business, Denis Wolter.

www.oecd.org/dataoecd/8/8/40533289.pdf "While donor harmonization in general is very advanced in Ghana, there is much room for improvement in the agricultural sector. Most aid continues to be provided through stand-alone projects which are associated with high costs in terms of human and financial capital due to individual monitoring, implementation, etc."

¹⁸ Rapport sur la coopération pour le développement 2009 – Burkina Faso. Coopération pour le développement. Coordination et efficacité de l'aide publique au développement au Burkina Faso: enjeux, réalités et perspectives. Rapport 2009, Ouagadougou juin 2010.
www.dgcoop.gov.bf/attachments/015_RCD_2009.pdf

¹⁹ Schumacher, S y Sawadogo, M. 2010. Mapping sur la Division du travail et la Complémentarité au Burkina Faso. Rapport final. www.oecd.org/dataoecd/12/18/46836723.pdf

En comparant les décaissements par bailleurs entre 2008 et 2011, les PTF qui utilisent plus fréquemment l'aide projet classique sont: la BAD, la BOAD, le Japon, Taiwan, le Canada, le Fonds Mondial, le Luxembourg et à une moindre échelle la France et l'Allemagne.

²⁰ Schumacher, S. Sawadogo, M. 2010.

²¹ www.strategie-developpement-rural-niger.org/public/images/ressource/sdr16062011132734atlasprojets_15_juin_2011_web.pdf

²² Soit 6 PTF de moins intervenant dans le secteur du développement rural en comparaison avec 2008 où 28 PTF intervenaient au sein de la SDR. Oxfam, 2009.

²³ Oxfam, 2009. Calculs réalisés à partir d'une compilation des « fiches projets » réalisée mi-2006 par le gouvernement du Niger, à partir des informations communiquées par les partenaires techniques et financiers.

²⁴ Quartey, P. 2010. Evaluation of the implementation of the Paris declaration on aid effectiveness: phase II. Ghana. Country Report. www.oecd.org/dataoecd/61/29/47083187.pdf

²⁵ SDR, 2011. Rapport de Suivi de la SDR 2007-2009 et SDR, 2011. Atlas des projets et programmes.

²⁶ Oxfam, 2009.

²⁷ SDR, 2011. Rapport de Suivi de la SDR 2007-2009 et SDR, 2011. Atlas des projets et programmes.

²⁸ Indices de pauvreté respectifs de 68,9 ; 79,7 et 67,3 selon le Profil Sécurité alimentaire du Niger. CSAO-CILSS 2008.

²⁹ Food and Agriculture Sector Development Policy II - FASDEP II.

³⁰ Growth and Poverty Reduction Strategy (GPRS II, 2006 – 2009).

³¹ Agriculture Sector Plan, draft final report, août 2009.

³² Représenté par le Ministère de l'alimentation et de l'agriculture (MoFA).

³³ Agriculture Sector Working Group – ASWG.³⁴ Il s'agit du Memorandum of Understanding (MoU).

³⁵ November 2005: Ghana Harmonization and Aid Effectiveness Action Plan (G-HAP); February 2007: Ghana Joint Assistance Strategy (G-JAS); Division of Labour exercise, etc.

³⁶ Ghana Aid Policy 2010-2015.

³⁷ « Sector Budget Support (SBS) tends to be used relatively less frequently than Project Aid (PA) in Ghana by DPs. However, Government considers the Sector Budget Support option as a preferred form of aid as compared to project aid. » Ghana Aid Policy 2010-2015: Towards Middle-Income Status (Phase One). December 2009.

³⁸ Country systems initiatives: a concept note for Ghana.
www.unpcdc.org/media/137671/ghana%20-%20country%20systems%20initiative%20-%20concept%20note%20-3.pdf

³⁹ Quartey, P. 2010. Evaluation of the implementation of the Paris declaration on aid effectiveness: Phase II. Ghana. Country Report. www.oecd.org/dataoecd/61/29/47083187.pdf

⁴⁰ Quartey, P. 2010. "DPs are used to 'own style' (...), they have made limited improvement in aligning with country systems (. and) the recent pace at harmonization is very slow" "Thus, donors should continually shift from project funding towards programme of pooled funding (... this will) ensure that the various projects are integrated into the GPRS to avoid stand-alone projects."

⁴¹ La Plateforme mondiale des donateurs pour le développement rural (GDPRD) est un réseau

d'agences bilatérales et multilatérales qui promeut les principes de la Déclaration de Paris et l'Agenda d'Accra dans le secteur rural). www.donorplatform.org

⁴² Quelques exemples d'initiatives stratégiques en cours en Afrique de l'Ouest, portées par les institutions d'intégration et de coopération régionales : le Programme Régional de Sécurité Alimentaire (CEDEAO/UEMOA/FAO) ; le Programme d'Action sous-régional de Lutte contre la Désertification, qui concerne l'ensemble des pays ouest africains et le Tchad (CEDEAO/CILSS) ; le Programme sous-régional de Gestion Intégrée des Ressources en eau de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ; la Politique Agricole de l'UEMOA; le Cadre Stratégique de Sécurité Alimentaire Durable dans une perspective de lutte contre la pauvreté au Sahel (CILSS) ; le programme régional des intrants agricoles de l'IFDC (MIR) ; le processus en cours dans le cadre du PDDAA, etc.

⁴³ Plan d'actions régional 2005-2010 pour la mise en œuvre de la Politique Agricole de la CEDEAO (ECOWAP) et du PDDAA/NEPAD en Afrique de l'Ouest, CEDEAO.

⁴⁴ Voir le document préparatoire de la conférence: "Synthèse des programmes nationaux d'investissement agricoles", Conférence internationale sur le financement de la politique agricole régionale, 11 et 12 novembre 2009. www.comm.ecowas.int/dept/d/d1/fr/documents/3-PRIA_mobilisateurs/Syntheses_PNIA/PNIA-fr.pdf

⁴⁵ Communiqué final de la Réunion du Comité Ministériel Technique spécialisé Agriculture, Eau, Environnement de la Commission de la CEDEAO, 2 avril 2010.

⁴⁶ (1) Promotion des produits stratégiques pour la souveraineté alimentaire ; (2) La promotion d'un environnement global favorable au développement agricole régional ; (3) Réduction de la vulnérabilité alimentaire et promotion de l'accès durable à l'alimentation.

⁴⁷ <http://news.ecowas.int/presseshow.php?nb=092&lang=en&annee=2011>

⁴⁸ Ce fonds est doté d'environ 50 millions de dollars pour l'ensemble du continent africain.

⁴⁹ Le Global Agriculture and Food Security Program (GAFSP) a pour finalité l'amélioration des revenus et la sécurité alimentaire des populations rurales des pays en développement à travers l'investissement public, privé et l'assistance technique dans le secteur agricole.

⁵⁰ Canada (177,1 millions de dollars), Espagne (94,2 millions de dollars), Etats Unis (66 millions de dollars), Australie (49,3 millions de dollars), Corée (2,9 millions), Irlande (0,6 millions). Source du site du GAFSP - www.gafspfund.org/gafsp/content/funding

⁵¹ Juin 2010, novembre 2010 et juin 2011. www.gafspfund.org/gafsp/content/recipient-countries

⁵² Huit pays de la région ont soumis leur proposition au GASFP: Togo, Sierra Leone, Liberia, Nigeria, Mali, Gambie, Sénégal et Ghana.

⁵³ Sierra Leone : 50 millions de dollars ; Togo 39 millions de dollars; Niger 33 millions de dollars et le Liberia 46.5 millions de dollars.

⁵⁴ www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282010%290127_/com_com%282010%290127_fr.pdf

⁵⁵ Commission de la CEDEAO, États membres, Union africaine (UA), Organisations de producteurs (OP), de la société civile (OSC), secteur privé et partenaires techniques et financiers (PTF).

⁵⁶ Président de la CEDEAO, le Dr Chambas, il est temps de « changer ses habitudes de travail, mais aussi de réfléchir à de nouveaux outils de développement pour accompagner les enjeux politiques en cours. [Il faut que nous sortions] d'une logique de modes successives, pour combiner dans la cohérence des politiques publiques claires et incitatives, des stratégies d'acteurs et des outils de financement adaptés à la diversité des besoins. Les partenaires au développement sont souvent impatients de voir nos stratégies traduites en actions opérationnelles. Cette recherche de cohérence d'ensemble, point de départ d'une révolution agricole, est très coûteuse en matière de concertation et de conception. Elle n'en est pas moins incontournable. (...) L'Afrique est fatiguée des colloques et des engagements internationaux sans suite. »
www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Dr_Chambas_Allocution_ouverture_8-12.pdf

⁵⁷ « Pacte régional de partenariat pour la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA » Adopté lors de la Conférence internationale sur le financement de la politique agricole régionale de l'Afrique de l'Ouest, Abuja (Nigeria), 12 novembre 2009.

<http://syspro2.enda.sn/test/docs/apes/2010/Pacte-fr.pdf>

⁵⁸ Par exemple, le Royaume Uni n'a pas signé le compact régional, mais a signé les pactes nationaux au Nigeria et Ghana. La coopération britannique est active dans le processus PPDA et inclue l'ECOWAP dans leur programme sur les marchés alimentaires de l'Afrique de l'Ouest.

L'Union Européenne est notamment chef de file du Comité/État/Partenaires. Les résistances de l'UE à signer le pacte régional de l'ECOWAP sont expliquées dans l'encadré 6.

⁵⁹ Selon certains acteurs interrogés, cela traduit le manque d'appropriation du PROSDRp par le gouvernement, d'autres y ont vu une volonté du SP/CPSA de s'émanciper de l'influence des PTF. Ces derniers, souvent, y ont perçu la volonté de la part de l'État burkinabé de cumuler des opportunités de financements parallèles. Lors de l'atelier de validation du PNIA, les PTF ont vivement critiqué la qualité technique du PNIA, le manque d'articulation, selon eux, avec la feuille de route du PROSDRp et le montant des financements supplémentaires nécessaires à sa mise en œuvre (estimés à plus de 1000 milliards de CFA, soit le double des apports actuels).

⁶⁰ L'Autriche s'est engagé à apporter 50 % du panier commun (soit 500 millions de FCFA) ; l'Allemagne et le Danemark contribuent chacun à hauteur de 25 % (250 millions de FCFA).

⁶¹ Le METASIP a été lancé officiellement le 21 juillet 2011.

⁶² CAADP and country development programm 2010 IFPRI.

⁶³ Appropriation et analyse du programme national d'investissement agricole prioritaire. Travail du groupe des OP durant le Business Meeting du Niger, en décembre 2010.

⁶⁴ L'Aquila Joint Statement on Global Food Security, L'Aquila Food Security Initiative (AFSI). Endorsed by the G8 and by Algeria, Angola, Australia, Brazil, Denmark, Egypt, Ethiopia, India, Indonesia, Libya (Presidency of the African Union), Mexico, The Netherlands, Nigeria, People's Republic of China, Republic of Korea, Senegal, Spain, South Africa, Turkey, Commission of the African Union, FAO, International Energy Agency (IEA), International Fund for Agricultural Development (IFAD), International Labour Organization (ILO), IMF, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), The UN Secretary- General's High-Level Task Force (HLTF) on the Global Food Security Crisis, WFP, the World Bank, and the World Trade Organization (WTO) (who all attended the food security session at the G8 Summit in L'Aquila on 10 July 2009) and by the Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA), Bioversity International/Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR), the Global Donor Platform for Rural Development, and the Global Forum on Agricultural Research (GFAR).

⁶⁵ L'Initiative de L'Aquila sur la sécurité alimentaire. AFSI.

⁶⁶ <ftp://193.43.36.44/TC/TCA/CAADP%20TT/CAADP%20Implementation/CAADP%20Pre-compact/Burkina%20Faso/Signed%20CAADP%20Compact.pdf>

⁶⁷ www.nepad-caadp.net/pdf/Niger.pdf

⁶⁸ www.nepad-caadp.net/pdf/Ghana.pdf

⁶⁹ Cabral, L. 2008, Accra 2008: The bumpy road to aid effectiveness in agriculture. ODI. www.odi.org.uk/resources/download/1146.pdf

⁷⁰ Les PTF qui se réunissent régulièrement sont le Danemark, l'Allemagne (GTZ), la Suisse, le Canada, l'Autriche, le Japon (JICA), la France, le Luxembourg, et, du côté multilatéral, le PAM, la FAO et l'UE. La Banque mondiale, le PNUD et le FIDA participent au groupe, mais de façon moins régulière. Les coopérations arabes ou Chine Taiwan (9,58 % de l'APD dans le secteur en 2009), les banques (la BID qui apporte 24,91 % de l'APD du secteur agricole, la BOAD) sont également absentes et la participation du Millenium Challenge Account (MCA) a été remarquée dernièrement, puisque cet acteur de poids était souvent absent et son action mal connue.

⁷¹ Les attributions de ce cadre sont : i) Offrir un cadre de concertation sur les orientations et les modalités de mise en œuvre des programmes, ii) Permettre la coordination des appuis des partenaires dans les domaines techniques concernés, iii) Permettre l'identification, l'élaboration et l'utilisation d'outils conjoints en matière de programmation, de suivi-évaluation et d'étude, dans l'esprit d'une mise en application de la déclaration de Paris. www.strategie-developpement-rural-niger.org/pagelibre-page-34-Dispositif-de-pilotage-op%C3%A9rationnel.html

⁷² Atlas des projets et programmes www.strategie-developpement-rural-

niger.org/public/images/ressource/sdr16062011132734atlas_projets_15_juin_2011_web.pdf

⁷³ Joint Guidebook on Sector Groups.

⁷⁴ Le KfW est le nouveau chef de file du secteur, après l'ACDI.

⁷⁵ On entend par « PTF traditionnels » les membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE et les principaux bailleurs multilatéraux comme les agences et fonds des Nations unies ou les institutions de Bretton Woods (Banque mondiale notamment).

⁷⁶ MoFA Policy Forum.

⁷⁷ OCDE, 2010. Japon - Comité d'aide au développement (CAD) – Examen par les Pairs, Paris. www.oecd.org/dataoecd/45/45/45848553.pdf

⁷⁸ L'Initiative de L'Aquila sur la sécurité alimentaire. AFSI.

⁷⁹ One, 2011.

⁸⁰ Oxfam. 2010. D'un G8 à l'autre. Suivi des engagements de L'Aquila pour la sécurité alimentaire. Oxfam France. Juin 2010. www.oxfamfrance.org/IMG/pdf/Agriculture-securite-alimentaire-aide-publique-developpement_Note_OxfamFr100623.pdf

⁸¹ M. Barnier, le 09/12/2008.

⁸² Créé lors de la Conférence internationale d'Abuja sur le financement de la politique agricole régionale en novembre 2009.

⁸³ Schulz, Nils-Sjard. 2010. Las políticas de desarrollo españolas: Obstáculos para el progreso. FRIDE. Policy Brief. N°29. "Las experiencias reales de coordinación de la ayuda española con otros donantes europeos se restringen a unos pocos países (como Bolivia, El Salvador y Haití) y dependen fundamentalmente de la persona a cargo de la coordinación de la oficina de país."

⁸⁴ Le processus de recrutement a eu lieu mais n'a pu aboutir. En mai, le recrutement était éminent.

⁸⁵ Ghana; Liberia; Mali; Nigeria; Sénégal. Pour avoir accès aux plans de mise en place, consultez le site : www.feedthefuture.gov/implementation.html

⁸⁶ One, 2011.

⁸⁷ Burkina Faso ; Côte d'Ivoire ; Ghana ; Guinée ; Liberia ; Mali ; Niger ; Sénégal ; Sierra Leone.

⁸⁸ One, 2011.

⁸⁹ "MCC and Country Ownership", "MCC and the PD: Managing for Results," "Guidelines for the Use of Country Systems in the Implementation of MCC Compacts," and "Aid Effectiveness: Putting Results at the Forefront."

⁹⁰ USAID, 2011. Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration: United States Government, Synthesis Report. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACQ941.pdf

⁹¹ "(the) use of a country's systems for elements of compact implementation can deepen this ownership. However, MCC recognizes that the desirable goal of country ownership achieved through the use of country systems should not be pursued at the expense of program results or fiscal responsibility and accountability. MCC thus is careful and thorough in its decision-making, taking into account possible risk factors of particular concern to US foreign assistance policies and programs. MCC will continually monitor and revise its decisions when agreeing to use country systems, including revoking decisions as warranted. A policy of maximizing use of country systems should be adopted within this results and accountability framework." Millennium Challenge Corporation Guidelines for the Use of Country Systems in the Implementation of Millennium Challenge Compacts.

⁹² Oxfam, 2009.

⁹³ Extrait d'entretien cité dans le rapport d'évaluation 2011 de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Schanbacher, W. 2010. "The politics of food: the global conflict between food security and food sovereignty" ABC-CLIO.

⁹⁴ Schanbacher, W. 2010. "We need to train the USAID staff on PD principles and why they are good for development, even though they are hard. Right now there probably are no staff incentives for PD implementation (...)"

⁹⁵ DGPOLDE. 2010. Evaluating the implementation of the Paris Declaration (PD) within Spanish Cooperation. Final Report. www.ph7.dk/files/ftp/pd2011/content/pdf-countryreports/spain.pdf

⁹⁶ JICA, 2009. The Nordic Plus Study Series. The ODA Systemes of the UK, the Netherlands, Sweden, Norway, Denmark, Ireland and Finland. March 2009.
www.jica.go.jp/uk/english/office/topics/pdf/nordicpdf_01.pdf

⁹⁷ Évaluation conjointe de la coopération de la Commission Européenne, de la Belgique, du Danemark, de la France et du Luxembourg avec le niger 2000-2008.
www.oecd.org/dataoecd/26/63/47196913.pdf

⁹⁸ Démarré en janvier 2009 à l'horizon 2013, doté d'un budget de 150 millions couronnes pour les 5 ans (soit environ 2 millions d'euros).

⁹⁹ www.strategie-developpement-rural-niger.org/public/images/ressource/sdr15062011170325se-sdr_programme_activites_2011_14-04-11.pdf

¹⁰⁰ FAO. 2010. The state of Food Insecurity in the World 2010.
www.fao.org/docrep/013/i1683e/i1683e.pdf

REMERCIEMENTS

Ce document d'information a été rédigé par Saya Saulière et Jean-Denis Crola, avec l'appui de Samira Daoud .

Les auteurs souhaitent remercier les personnes suivantes pour leur collaboration à l'étude : Eric Hazard (Oxfam), Teresa Cavero (Oxfam), Georges Osei-Bimpeh (SEND), Alexis Anouan, Mohamadou Magha, Adam Sadat (Oxfam), Issaka Ouandaogo (Oxfam) et Etienne du Vachat (Oxfam). Ils remercient aussi Sarah Anglade pour le travail de traduction, Ana Candial, Déborah Galliot et Flora Cabranes ainsi que toute l'équipe d'Afrique de l'Ouest et d'Oxfam International.

Les auteurs remercient également toutes les personnes qui se sont rendues disponibles pour nous accorder un entretien, partager leurs analyses et opinions, avant, pendant et après la mission de terrain au Niger, au Burkina Faso et au Ghana.

Rapports de Recherche d'Oxfam

Les Rapports de Recherche d'Oxfam sont écrits pour partager les résultats de recherche, contribuer au débat public et inviter à réagir sur le développement et sur la politique et la pratique humanitaire. Ils ne reflètent pas nécessairement les politiques générales d'Oxfam. Les avis exprimés sont ceux de l'auteur et pas nécessairement ceux d'Oxfam.

Pour plus d'informations, ou pour partager un commentaire sur ce rapport, envoyer un e-mail à ssauliere@intermonoxfam.org, jdcrola@yahoo.fr

© Oxfam International Septembre 2011

Ce document d'information a été rédigé par Saya Saulière et Jean-Denis Crola, avec l'appui de Samira Daoud. Les auteurs souhaitent remercier les personnes suivantes pour leur collaboration à l'étude : Eric Hazard (Oxfam), Teresa Caverio (Oxfam), Georges Osei-Bimpeh (SEND), Alexis Anouan, Mohamadou Magha, Adam Sadat (Oxfam), Issaka Ouandaogo (Oxfam) et Etienne du Vachat (Oxfam). Ils remercient aussi Sarah Anglade pour le travail de traduction, Ana Candial, Déborah Galliot et Flora Cabranes ainsi que toute l'équipe d'Afrique de l'Ouest et d'Oxfam International. Ce document fait partie d'une série de textes écrits pour informer et contribuer au débat public sur des problématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires.

Ce document 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: publish@oxfam.org.uk

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter: advocacy@oxfaminternational.org.

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

www.oxfam.org

Publié par Oxfam GB pour Oxfam International sous l'ISBN 978-1-84814-951-9 Septembre 2011. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Royaume-Uni.

Oxfam est une confédération internationale de 15 organisations qui travaillent ensemble dans 98 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice :

Oxfam Amérique (www.oxfamamerica.org), Oxfam Allemagne (www.oxfam.de), Oxfam Australie (www.oxfam.org.au), Oxfam-en-Belgique (www.oxfamsol.be), Oxfam Canada (www.oxfam.ca), Oxfam France (www.oxfamfrance.org), Oxfam Grande-Bretagne (www.oxfam.org.uk), Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk), Intermón Oxfam Espagne (www.intermonoxfam.org), Oxfam Irlande (www.oxfamireland.org), Oxfam Mexico (www.oxfamexico.org), Novib Oxfam Pays-Bas (www.oxfamnovib.nl), Oxfam Nouvelle-Zélande (www.oxfam.org.nz), Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca) et Oxfam Inde (www.oxfamindia.org)

Les organisations suivantes, actuellement membres observateurs d'Oxfam International, travaillent vers une possible affiliation complète :

Oxfam Japon (www.oxfam.jp)

Oxfam Italie (www.oxfamitalia.org)

N'hésitez pas à contacter les organisations répertoriées ci-dessus, par téléphone ou par courrier, pour toute information complémentaire. Vous pouvez également vous rendre sur : www.oxfam.org/fr

Courriel: advocacy@oxfaminternational.org