

Aide à l'agriculture : des promesses aux réalités de terrain

L'état de la coordination des interventions dans 3 pays d'Afrique de l'Ouest

Jean-Denis Crola

Oxfam France - Agir ici



« Les 25 dernières années ont, malheureusement, été marquées par un triple désinvestissement dans le secteur : désinvestissement de nos Etats qui sont souvent passés d'une vision administrative et dirigiste du secteur agricole à l'absence complète de vision, en s'en remettant aux forces du marché pour piloter la transformation de l'agriculture ; désinvestissement des entrepreneurs qui ont généralement préféré se positionner sur des branches plus porteuses, en privilégiant les activités commerciales d'importation, et désinvestissement de la communauté internationale, dont la part de l'aide allouée à l'agriculture a dangereusement chuté. J'ajouterai un quatrième désinvestissement : celui des producteurs, découragés et isolés, et qui ont souvent cherché l'issue en diversifiant leurs sources de revenus hors de l'activité agricole ou d'élevage. (...)

Nous ne pourrions relever les défis qui se présentent à nous sans un réinvestissement massif de chacun de ces acteurs. Que l'un de ces protagonistes manque à l'appel et nous courrons à l'échec.

[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.

Nos gouvernements se sont engagés à Maputo à consacrer au moins 10 % du budget des Etats à l'agriculture. Je vous invite à construire un partenariat mondial fondé sur des engagements réciproques et à définir ensemble les moyens de veiller à leur traduction dans la réalité. »

Extraits de l'allocution 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.

Table des matières

Table des matières	2
Résumé	5
Introduction	8
I/ Aide à l'agriculture : un système bien rodé, mais inefficace	11
A. L'agriculture, un secteur prioritaire délaissé par l'Aide publique au développement.....	11
B. Les effets pervers de l'aide par projet	14
C. Les limites de la concertation	18
II/ La crise, une opportunité de changement ?	23
A. Un soutien prioritaire aux actions de court terme	23
Les appuis budgétaires	24
Les interventions d'urgence	25
B. Des investissements peu coordonnés dans le moyen et le long terme	27
III/ Le renforcement des politiques nationales, enjeu majeur du développement agricole	31
A. De l'approche projet à l'approche programme.....	31
B. Des programmes d'investissement agricole désormais incontournables..	35
C. Faire de l'agriculture une véritable priorité budgétaire nationale.....	37
Conclusions	39
Recommandations	41
Bibliographie	50

Abréviations

ACP	Le groupe Afrique, Caraïbes, Pacifique
BAD	Banque Africaine de Développement
AFSI	L'Initiative de Sécurité Alimentaire de L'Aquila
PDDAA	Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine
FCD	Fonds Commun des Donateurs (Niger)
CERF	Fonds d'Intervention Humanitaire des Nations Unies
ACDI	Agence Canadienne de Développement International
CAD	Comité d'Aide du Développement (de l'OCDE)
DANIDA	Agence Danoise de Coopération Internationale
DFID	Département pour le Développement International Britannique
DNPGCA	Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires (Niger)
ECOWAP	Economic Community of West African Agriculture Program
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
FED	Fonds Européen de Développement
APE	Accords de Partenariat Economique
FAO	Organisation de Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FASDEP	Food and Agriculture Sector Development Policy (Ghana)
PIB	Produit Intérieur Brut
PNB	Produit National Brut
PPTTE	Pays Pauvres Très Endettés
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
MCA	Millennium Challenge Account
MDBS	Multi-Donor Budget Support
MoFA	Ministry of Food and Agriculture (Ghana)
MoFEP	Ministry of Finance and Economic Planning (Ghana)
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
PADAB	Programme d'Appui au Développement de l'Agriculture du Burkina Faso

UGP	Unité de Gestion de Project Projet
PNIA	Programme National d'Investissement Agricole
PRIA	Programme Régional d'Investissement Agricole
PROSDRP	Programme Sectoriel de Développement Rural Productif (Burkina Faso)
ROPPA	Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest
SDR	Stratégie de Développement Rural (Niger)
SWAp	Sector-Wide Approach
PTF	Partenaire Technique et Financier
NU	Nations Unies
USAID	Agence Américaine pour le Développement International
PAM	Programme Alimentaire Mondial
OMS	Organisation Mondiale de la Santé

Résumé

Entre juin 2008 et juillet 2009, plus de 40 milliards de dollars ont été annoncés par les principaux pays donateurs pour apporter des réponses d'urgence à la crise alimentaire et investir durablement dans l'agriculture des pays en développement. Parallèlement, les pays donateurs et bénéficiaires, les agences des Nations Unies, la Banque Mondiale et d'autres acteurs appellent à une meilleure coordination des interventions sur le terrain, ainsi qu'à un investissement accru dans les stratégies et les politiques nationales. Ces deux éléments ont été notamment retenus comme des principes d'action fondamentaux dans la déclaration commune de l'Aquila sur la sécurité alimentaire, lors du dernier sommet du G8.

Un an et demi après la 'Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale', organisée à Rome par la FAO, cette étude tente de dresser un premier bilan des engagements pris sur la scène internationale à partir de la réalité observée au Niger, au Ghana et au Burkina Faso. A travers des exemples concrets, elle tente de retracer les grandes lignes des enjeux et défis actuels, qui sont déterminants pour le développement des secteurs agricoles des 3 pays étudiés.

L'aide à l'agriculture : un système bien rodé, mais inefficace

L'étude s'attache dans un premier temps à réaliser un état des lieux de l'aide publique au développement (APD) du secteur agricole et alimentaire dans les trois pays (partie 1). Malgré la faiblesse relative de l'APD consacrée au secteur, les investissements des Partenaires techniques et financiers (PTF) représentent, souvent depuis de nombreuses années, entre 60 et 80 % des budgets du secteur rural. La coordination de leurs interventions est donc cruciale pour garantir un développement cohérent du secteur. Mais les interventions sont réalisées à travers une multitude de projets, souvent mal coordonnés et parfois déconnectés des politiques et des programmes nationaux. Au lieu de renforcer les capacités des gouvernements, la multiplication des projets conduit à un affaiblissement des ressources locales. La création d'unités de gestion parallèles concurrence les services techniques. Les ressources humaines du gouvernement sont accaparées par la gestion à court terme des projets, le suivi des procédures et les missions d'évaluation propres à chaque bailleur. Sur le terrain, la diversité des approches et des modes d'intervention des PTF rend souvent peu cohérente leur action globale. Malgré l'existence de cadres de concertation sectoriels, les PTF peinent à progresser vers une meilleure coordination de leurs interventions. Peu désireuse de remettre en question leur logique d'intervention, la majorité des PTF ne consacre pas les ressources humaines et financières nécessaires à la coordination de leurs interventions. Faute de directives claires des Etats et de programmes sectoriels capables de fédérer les actions des PTF autour d'objectifs communs, cette situation se perpétue depuis de nombreuses années. L'aide à l'agriculture est un système rodé, mais qui manque cruellement d'efficacité.

La crise, une opportunité de changement ?

A travers des illustrations concrètes, l'étude dresse un premier bilan des financements et des interventions mis en œuvre dans les trois pays en réponse à la hausse des prix alimentaires de 2008 (partie 2). Les données présentées ne sont pas exhaustives, mais permettent de tirer un certain nombre d'enseignements et d'évaluer si les engagements pris au niveau international sont en voie de se concrétiser sur le terrain. Si l'on constate un certain réengagement financier depuis 2008, il s'est agi principalement d'actions

d'urgence, visant à soulager les populations les plus vulnérables, à soutenir les mesures des gouvernements ou à assurer, à court terme, un niveau de récolte suffisant. Par ailleurs, la majorité des financements ne semble pas être le reflet d'une aide additionnelle et durable, mais plutôt d'une réallocation de financements destinés initialement à d'autres secteurs de développement. Malgré la mise en place de programmes nationaux de subventions d'engrais ou de semences au Burkina Faso et au Ghana, les Etats ne semblent pas avoir reçu le soutien financier escompté de la part des PTF pour leur mise en œuvre. Parallèlement, plusieurs PTF comme la FAO, la Banque Mondiale, le FIDA ou la Banque Africaine de Développement ont financé les mêmes types de projet, mais plus ou moins déconnectés des programmes nationaux. L'urgence dans laquelle ont été mis en œuvre les projets n'a par ailleurs pas favorisé la coordination des interventions des PTF. Sans une nouvelle approche sur le terrain, et notamment concernant les projets actuellement en cours d'élaboration, il est à craindre que ce changement dans le mode d'intervention et de soutien financier des PTF ne reste qu'un vœu pieux. L'engagement des PTF à soutenir le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) en Afrique de l'Ouest donne de vraies raisons d'espérer ce changement dans les trois pays, mais les défis restent immenses.

Le renforcement des politiques nationales, enjeu majeur du développement agricole

Dans les trois pays à l'étude, l'absence de programmes agricoles sectoriels finalisés accentue la dispersion des interventions des PTF. A travers une description des processus de mise en œuvre de programmes agricoles sectoriels, processus qui restent en cours d'élaboration, l'étude tente d'en souligner l'importance des enjeux pour le développement des secteurs agricoles de ces trois pays (partie 3). Il y a aujourd'hui deux processus parallèles dans les pays étudiés. L'un est initié 'par la base'. Il s'agit des programmes agricoles sectoriels propres à chaque pays ; l'autre est initié au niveau régional : ce sont les Programmes nationaux d'investissement agricole (PNIA), instruments nationaux de mise en œuvre de la politique agricole de la CEDEAO. Les enjeux liés à l'aboutissement de ces deux processus sont cruciaux : les programmes définitifs seront les outils d'alignement des PTF, garants de l'articulation de leurs interventions. Cependant, les gouvernements doivent, au préalable, assurer que ces deux processus aboutissent à un seul et même programme agricole sectoriel par pays. Par ailleurs, le passage progressif de l'approche projet à l'approche programme demande une redéfinition profonde des rôles et des interventions de l'ensemble des acteurs, des PTF à l'Etat, en passant par la société civile. La mise en œuvre d'un programme agricole sectoriel demande, en effet, des compétences spécifiques de la part des PTF comme des Etats, et implique un renforcement préalable des capacités. Elle représente un processus d'apprentissage mutuel et exige dans ce cadre un investissement humain et financier spécifique, ainsi qu'une importante flexibilité de la part des PTF. Et ce, pour permettre de s'aligner sur les procédures et priorités nationales. Il est également nécessaire que les PTF se repositionnent et passent de l'exécution des projets à l'appui technique, ou au soutien à l'exécution des politiques nationales. De même, la société civile, et notamment les organisations de producteurs doivent pleinement être associées au processus d'élaboration et de mise en œuvre des programmes. Enfin, pour entraîner les PTF dans leur sillage, il est essentiel que les Etats démontrent activement leur volonté à mettre en œuvre ces programmes en faisant du secteur agricole et alimentaire une véritable priorité budgétaire.

Recommandations

Aux Partenaires Techniques et Financiers :

- ❖ Investir concrètement dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes sectoriels ;
- ❖ Utiliser et renforcer les cadres et procédures existants, et s'appuyer sur la priorité des acteurs ;
- ❖ Passer du stade de la concertation à une réelle coordination des interventions ;
- ❖ Transformer les annonces financières faites au niveau international en financements additionnels, de long terme, et prévisibles, afin de renforcer les processus nationaux et régionaux en cours.

Aux gouvernements :

- ❖ Assurer un pilotage actif dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des programmes sectoriels agricoles et de sécurité alimentaire ;
- ❖ Faire preuve d'un véritable leadership dans la coordination des interventions des PTF ;
- ❖ Travailler à la mise en œuvre d'une politique commerciale régionale qui permet d'assurer le développement du secteur agricole aux niveaux régional et national ;
- ❖ Faire de l'agriculture et de la sécurité alimentaire une véritable priorité budgétaire.

Aux organisations de la société civile et aux ONG :

- ❖ Investir les espaces de coordination, de décision et d'élaboration des politiques agricoles et de sécurité alimentaire ;
- ❖ Assurer que les ONG internationales, comme les gouvernements, délivrent ou s'engagent à délivrer une aide de qualité.

Introduction

Depuis le début des années 80, le secteur agricole¹ a été progressivement délaissé des priorités de l'aide publique au développement (APD), et de celles de nombreux gouvernements du Sud. En 2006, ce secteur ne représentait plus que 3 % de l'APD mondiale, tombant à son plus bas niveau depuis des décennies². Dans le même temps, la faim n'a cessé de progresser. En 2009, suite à la hausse brutale des prix des produits alimentaires, la faim affecte plus d'un milliard de personnes, soit près d'une personne sur sept dans le monde.

L'Afrique de l'Ouest n'a pas été épargnée par les conséquences de cette flambée des prix. Dans certaines zones du Sahel, un tiers des ménages ont dû réduire la quantité de nourriture consommée, et près d'un quart d'entre eux ont diminué le nombre de leurs repas ou renoncé à consommer certains produits alimentaires de base, devenus trop chers. Cette hausse des prix se greffe sur une situation nutritionnelle déjà structurellement dégradée. En août 2008, l'Organisation Mondiale de la Santé estimait à plus de 40 % le taux de malnutrition chronique des enfants au Burkina Faso et au Niger³. Partout, les femmes et les filles sont les premières touchées : elles mangent souvent en dernier et moins, alors qu'elles sont les premières à produire la nourriture.

Au Burkina Faso, au Niger et au Ghana, la population est très majoritairement rurale et la très grande majorité dépend de l'agriculture, principalement vivrière, pour vivre ou simplement survivre. L'agriculture y est à la fois le moteur de la croissance économique et la principale source de réduction de la pauvreté, puisque ce secteur emploie la grande majorité de la population. Une amélioration des conditions de vie de cette population permettrait donc à la fois de réduire la pauvreté et d'assurer une meilleure sécurité alimentaire des pays.

Malgré la faiblesse relative de l'APD accordée au secteur agricole dans ces trois pays, de nombreux projets sont mis en œuvre par les partenaires techniques et financiers (PTF). Mais ils sont peu coordonnés, parfois sans liens entre eux, et donnent lieu à des incohérences sur le terrain, qui affaiblissent finalement les capacités locales, notamment celles des Etats. En l'absence de politiques agricoles et de sécurité alimentaire volontaristes, capables d'assurer la cohérence des interventions au service d'une vision commune, ces projets ne permettent pas de répondre aux enjeux tels qu'ils se posent.

Les projets mis en place durant des décennies ne peuvent se substituer à de véritables politiques agricoles et alimentaires. Lorsque de telles politiques existent, elles sont encore trop souvent jugées inefficaces et demeurent sous financées par les bailleurs de fonds. De leur côté, les Etats ne consacrent pas les ressources budgétaires suffisantes pour assurer seuls le développement du secteur. La situation continue donc de se dégrader. L'absence ou la difficile mise en œuvre de politiques commerciales adaptées n'ont pas permis jusqu'ici une protection efficace des marchés agricoles, ce qui ne fait que renforcer cette tendance. La négociation des Accords de partenariat économique (APE) en cours risque de renforcer plus encore cette situation déjà fragile.

Dans ce contexte, et pour faire face à la situation de crise alimentaire, la communauté internationale se mobilise. Entre juin 2008 et juillet 2009, pas moins de quatre sommets internationaux ont été consacrés, au moins en partie, à la sécurité alimentaire mondiale⁴. Plus de 40 milliards de dollars y ont été annoncés par des pays donateurs pour apporter des réponses d'urgence et investir durablement dans le secteur agricole des pays du Sud. Les PTF s'y sont également engagés à mieux coordonner leurs interventions et à soutenir les programmes et les politiques agricoles élaborés par les gouvernements.

Les pays membres de la CEDEAO⁵ ont, pour leur part, réaffirmé leur engagement à mettre en œuvre la politique agricole régionale. En juin 2008, les Chefs d'État de la région ont adopté l'Offensive régionale pour la production alimentaire et la lutte contre la faim. Aussi, les gouvernements des pays d'Afrique de l'Ouest élaborent actuellement leurs plans nationaux d'investissement dans l'agriculture (PNIA).

Après des décennies d'oubli, les politiques agricoles réapparaissent donc sur le devant de la scène. La crise alimentaire de 2008 est, de ce point de vue, l'une des composantes clé de cette résurgence.

Un an et demi après la 'Conférence de haut niveau sur la sécurité alimentaire mondiale', organisée à Rome par la FAO, cette étude tente de dresser un premier bilan des engagements de la communauté internationale, à partir de la réalité observée dans trois pays d'Afrique de l'Ouest. Cette recherche, réalisée au Ghana, au Burkina Faso et au Niger, n'a pas la prétention de dresser un bilan exhaustif de la façon dont le réengagement financier annoncé, la coordination des interventions et le soutien aux stratégies nationales se sont, ou non, traduits sur le terrain. Mais à travers des exemples précis, elle tente de retracer les grandes lignes des enjeux et des défis actuels, déterminants pour le développement des secteurs agricoles de ces trois pays.

Des prix toujours tendus...

Les prix des céréales sèches locales sur les marchés Ouest africains demeurent toujours élevés par rapport à la moyenne des cinq dernières années. Malgré une inflexion des prix observée à la mi-août 2009 (de 5 % et de 7,5 % respectivement au Burkina Faso et au Niger)⁶ due à l'approche de la saison des récoltes, les difficultés d'accès aux ressources alimentaires pour les ménages pauvres des zones rurales (surtout pastorales), urbaines et périurbaines restent préoccupantes. Elles se sont même aggravées dans les pays comme le Niger, le nord Nigeria, le nord Burkina Faso, la Mauritanie et le Tchad pendant la période du Ramadan. A Ouagadougou, le choc des inondations, courant août, pourrait causer une augmentation des prix des denrées de première nécessité aux vues des importantes pertes de stocks alimentaires, de bétail et de cultures⁷.

La situation de la sécurité alimentaire est d'autant plus préoccupante que les stocks publics et privés de céréales demeurent en deçà de leur niveau optimums en période de soudure dans les pays du Sahel selon le Fews Net. Ceci pourrait influencer la formation des prix en augmentant la demande au moment de la reconstitution des stocks, au 4^e trimestre de cette année. D'autre part, le niveau relativement faible des stocks publics limite les possibilités d'intervention des autorités pour atténuer l'insécurité alimentaire conjoncturelle, posant le problème de la justesse des instruments d'analyse dans la région, et leur nécessaire évolution.

La compréhension et la prise en compte des notions de revenu monétaire et de pouvoir d'achat des ménages dans la gestion d'une insécurité alimentaire induite par des facteurs chroniques, se révèlent de plus en plus fondamentales. Les crises conjoncturelles récurrentes ne sont, en fait, rien d'autres que la manifestation brusque et visible du bruit de fond que représente la pauvreté chronique généralisée.

I/ Aide à l'agriculture : un système bien rodé, mais inefficace

« Nous sommes peut-être dans le siège du conducteur, mais le véhicule appartient toujours aux bailleurs ».

Responsable au Ministère des Finances et de la Planification Economique du Ghana (MoFEP)

En dépit de la faiblesse relative de l'aide publique au développement (APD) consacrée à l'agriculture et à l'alimentation au Burkina Faso, au Niger et au Ghana, comme constaté dans les dernières décennies, l'APD demeure une composante essentielle des budgets nationaux de ces trois pays. En 2005, l'aide d'urgence a permis aux gouvernements du Niger et du Burkina Faso de limiter l'impact de la crise alimentaire, qui a néanmoins durement touché leurs populations.

En 2008, face à la hausse brutale des prix alimentaires, cette aide a de nouveau permis de préserver les moyens de subsistance d'une partie des ménages les plus pauvres, qui, pour accéder à une nourriture devenue trop chère, se sont retrouvés contraints de vendre leurs bétails ou d'hypothéquer leurs biens. Plus globalement, l'APD consacrée dans les dernières décennies à l'agriculture et à l'alimentation a permis dans ces trois pays de maintenir un certain niveau d'investissement dans le secteur agricole.

Pour autant, cette aide reste largement insuffisante pour permettre un réel développement du secteur. Dans une large mesure, elle a été octroyée de façon peu satisfaisante. Par essence, l'APD doit permettre de renforcer les capacités des gouvernements des pays bénéficiaires, les soutenir dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques permettant aux Etats et à leurs citoyens de combattre efficacement la pauvreté et les inégalités.

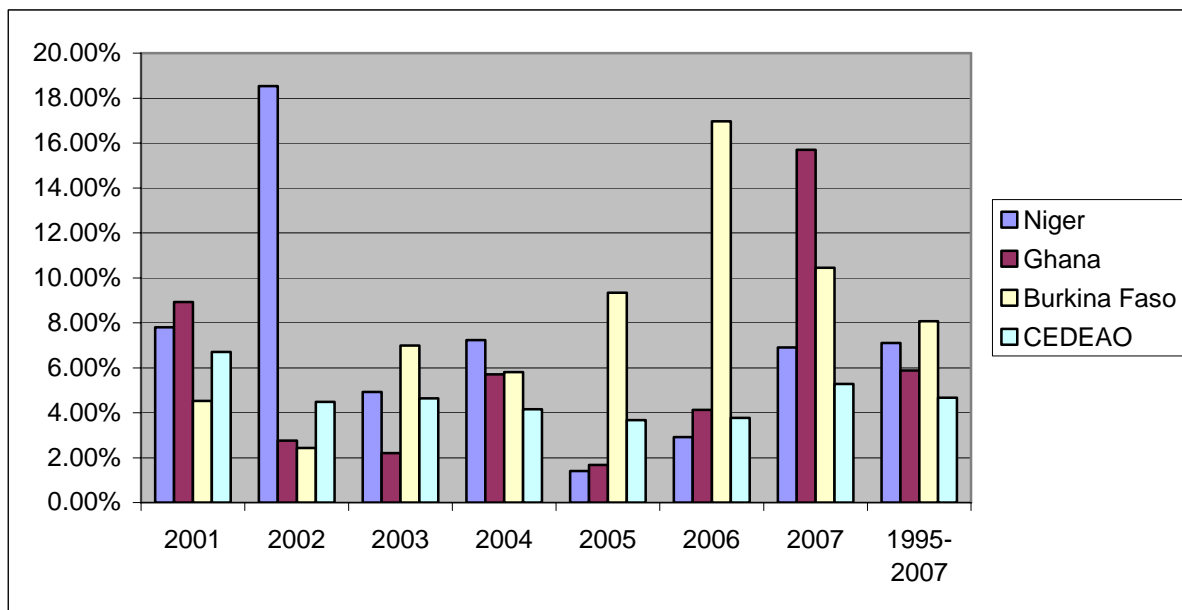
Dans les trois pays étudiés, l'aide apportée n'a pas rempli ces conditions essentielles, et ce depuis de nombreuses années. Elle semble souvent avoir été délivrée de manière peu prévisible, à travers une multitude de projets à court terme, et souvent peu coordonnés, qui n'ont pu renforcer ni encore moins se substituer à des politiques agricoles et alimentaires. Les PTF restent par ailleurs attachés à leurs propres priorités, à leurs méthodes d'intervention, et à leurs procédures internes, ce qui rend difficile leur coordination.

A. L'agriculture, un secteur prioritaire délaissé par l'Aide publique au développement

L'agriculture génère 35 % du PIB et 15 % des recettes d'exportation des pays de la CEDEAO⁸ et implique directement au moins deux tiers de la population. Le Burkina Faso, le Niger et le Ghana, comme d'autres pays de la région, ont donc fait du secteur agricole et alimentaire, et plus largement du développement rural, un secteur stratégique de croissance économique, permettant de réduire durablement la pauvreté et d'atteindre la sécurité alimentaire. Mais en dépit de cette priorité affichée dans les stratégies de lutte contre la pauvreté⁹, l'APD consacrée au secteur agricole n'a représenté que 4,7 % de

l'APD totale en moyenne pour l'ensemble des pays de la CEDEAO, entre 1995 et 2007 (graphique 1).

Graphique 1 : Part de l'Aide publique au développement consacrée au secteur agricole* par les pays du CAD* et les bailleurs multilatéraux entre 2001 et 2007



*correspond au secteur 310. III. 1. Agriculture, sylviculture, pêche de la classification du CAD de l'OCDE.

Source : *OCDE / Comité d'aide au développement

Malgré cette faiblesse relative de l'APD allouée à l'agriculture, les financements extérieurs représentent depuis longtemps la très grande majorité des financements du secteur, dans les trois pays étudiés. Ainsi le budget 2008 du secteur rural du Niger prévoyait que les financements des Partenaires techniques et financiers (PTF) compteraient pour plus de 74 % des recettes totales du budget du secteur rural, le reste devant se répartir entre les ressources propres pour 20 % et les ressources de l'initiative pour les Pays pauvres très endettés (PPTE) pour 5,7 %¹⁰. La situation au Ghana n'est pas très différente puisque la contribution des PTF au budget du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MoFA- Ministry of Food and Agriculture) représentait 63,3 % en 2008 et les prévisions 2009 portaient ce total à 68,5 %¹¹.

Ces proportions sont encore plus importantes si l'on prend en compte les décaissements, qui sont à 90 % le fait de ressources extérieures au Burkina Faso¹². De même, si l'on s'intéresse aux investissements ruraux proprement dits, 91 % ont été réalisés en 2007 sur financements extérieurs au Burkina Faso, non compris les ressources PPTE ni les aides budgétaires globales.

Il paraît judicieux, pour les trois pays, d'orienter tant que possible les financements extérieurs vers ce secteur prioritaire pour son développement économique. Mais, une telle dépendance à l'aide extérieure n'est pas sans poser de problèmes. Dès lors que cette aide est octroyée sous la forme d'une multitude de projets, aux durées et aux modalités variées, financés ou mis en œuvre par des intervenants dont les visions du développement agricole sont parfois fort divergentes, il peut s'avérer difficile pour les Etats de garantir une cohérence et une coordination fiable des investissements dans le secteur agricole.

B. Les effets pervers de l'aide par projet

Selon les informations rapportées au budget 2008 du secteur rural du Niger, pas moins de 28 PTF interviennent dans le secteur rural, à travers 67 projets¹³. Mais ce chiffre reflète une vision imparfaite de la réalité, car de nombreux projets mis en œuvre par des PTF ou des ONG, sans lien avec les ministères liés au développement rural, ne sont pas rapportés au budget. Ainsi, une étude réalisée dans la région de Diffa sur la mise en œuvre régionale de la Stratégie de développement rural (SDR) estime à 78 le nombre total de projets et de programmes exécutés et en cours d'exécution dans la région¹⁴. Il est donc probable que le Niger totalise en réalité plus d'une centaine de projets dans le seul secteur de l'agriculture. Le Burkina Faso et le Ghana, comptant respectivement 80 et 63 projets pour leur seul Ministère de l'Agriculture en 2009¹⁵, n'ont sur ce point rien à envier à la situation du Niger.

L'approche projet n'est pas un problème en soi. Les projets peuvent représenter une forme d'intervention recherchée, par exemple, pour des investissements spécifiques comme des infrastructures routières ou des aménagements hydro-agricoles. Mais les inconvénients associés à une 'approche projet intégrale' sont importants. C'est le cas par exemple au Burkina Faso, où la totalité des financements extérieurs dans le secteur de l'agriculture sont mis en œuvre à travers de l'aide projet. Certains projets qui sont en effet peu alignés sur les priorités nationales, contribuent à affaiblir les capacités locales de gestion administrative et financière, et mettent en place des structures de gestion autonomes qui détournent de l'investissement productif des ressources humaines et financières importantes (encadré 1). Cette approche projet, caractéristique depuis trop longtemps de l'intervention des PTF dans les trois pays, n'a d'ailleurs pas atteint les résultats escomptés en termes de développement agricole ou de sécurité alimentaire des populations.

Encadré 1 : Le Burkina Faso, un pays de projets

« Le Burkina Faso est un pays de projets alors que le projet devrait être une exception »

Un responsable de la Direction générale de la coopération, Ministère de l'Economie et des Finances

En 2007, 27 partenaires au développement intervenaient au Burkina Faso dans le domaine agro-sylvo-pastoral à travers 131 projets (sur un total de 551 projets enregistrés dans l'ensemble des secteurs)¹⁶. L'aide projet représente en réalité la seule modalité de financement extérieur du secteur rural¹⁷. En 2009, 80 projets ou programmes de développement étaient en cours d'exécution au sein du seul Ministère de l'Agriculture¹⁸.

Selon un responsable du Ministère de l'Economie et des Finances, *« Chaque partenaire promeut son approche du développement agricole ou de la sécurité alimentaire, et le projet final, s'il est discuté avec le gouvernement, reflète très fortement l'approche du partenaire : chacun reste maître de sa zone d'intervention et des objectifs qu'il poursuit. 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 »*.

Les difficultés associées à l'intervention par projet au Burkina Faso, au Niger et au Ghana :

- **Manque de prévisibilité des financements:** la prévisibilité des financements des projets, tous secteurs confondus, est bien inférieure au Burkina Faso à celle de l'aide budgétaire, qu'elle soit accordée sous forme de dons ou de prêts. Les projets sont majoritairement mis en œuvre sur des périodes de 3 à 5 ans, sans garantie de reconduction et sont peu alignés sur les calendriers budgétaires, ce qui complique leur comptabilisation dans les budgets¹⁹.
- **Création d'unités de gestion parallèles :** afin de faciliter le décaissement des financements et la gestion des projets, mais aussi pour utiliser leurs propres procédures, un grand nombre de bailleurs créent des unités de gestion de projets (UGP). Ainsi 32 projets recensés en 2009 dans le secteur de l'agriculture au Burkina Faso ont mis en place de telles unités de gestion pour la conduite du projet.
 - Ces structures autonomes sont des entités parallèles, qui se substituent et concurrencent les services techniques de l'Etat, au lieu de venir en renforcement de leurs capacités.
 - Les financements consacrés aux UGP sont comptabilisés dans les financements totaux alloués au secteur rural, bien que les fonds ne soient pas affectés à de l'investissement, et qu'ils puissent être fortement réduits en privilégiant les structures existantes au sein de l'administration. Une analyse détaillée de certains projets mis en œuvre dans le secteur du développement rural au Niger montre que les financements consacrés aux UGP comptent entre 15 et 60 % des financements totaux des projets²⁰. Il est apparu que 30 à 40 % du total est constitué de 'financements d'experts', ou se rapporte à une fonction de 'coordination' qui ne peut être imputée à aucun programme de la Stratégie de développement rurale du Niger.
 - 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 des administrations. Or, ce manque de capacité et l'absence de transparence des circuits de financement nationaux sont les principaux arguments avancés par les partenaires techniques et financiers pour utiliser leurs propres procédures de décaissement. Et en contournant ainsi les procédures nationales, sans dédier de ressources au renforcement des systèmes nationaux, les PTF entretiennent le cercle vicieux.
- **Accapement des ressources humaines :** les projets entretiennent un système à double vitesse. En 2007, au Niger, les projets disposaient en moyenne d'un budget de fonctionnement de plus du double de celui des administrations du secteur²¹. Les différentiels de salaire, d'équipement et de conditions de travail représentent une force d'attraction souvent irrésistible pour le personnel des administrations, qui évolue donc de projets en projets, ou est directement embauché par les partenaires techniques et financiers. De manière contradictoire, les PTF qui se plaignent de la faible capacité des administrations, voire ceux qui financent des projets de renforcement des capacités, sont parfois aussi ceux qui recrutent des experts de l'administration pour leur représentation locale²².
- **Affaiblissement 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, et ce, au détriment des activités de programmation et d'évaluation. Ainsi l'administration est fréquemment sollicitée pour des études et des évaluations des projets des PTF. Le Burkina Faso a par exemple reçu près de 330 missions, tous bailleurs confondus, en 2007, dont seulement 49 étaient coordonnées²³. Ces missions

signifient généralement plusieurs ateliers (présentation, démarrage, validation, restitution...) qui mobilisent l'administration et débouchent sur des 'plans d'action' à mettre en œuvre par les mêmes administrations²⁴. Au Ghana, les missions sont si nombreuses que le Ministère des Finances et de la Planification Economique (MoFEP) a dû élaborer un code de conduite en la matière, et impose désormais une 'période sans mission', pendant les mois d'élaboration du budget, du 15 septembre au 15 novembre.

- **Multiplication des procédures** : la complexité des procédures spécifiques propres à chaque PTF tend à 'spécialiser' les administrations sur des groupes de bailleurs. A ce titre, le nombre d'unités au sein du Ministère des Finances et de la Planification Economique (MoFEP) du Ghana est évocateur de la complexité que rencontre le gouvernement à gérer des projets de PTF (tableau 1).

Tableau 1 : Unités du MoFEP, Ghana :

1	Mobilisation des Ressources Externes (Division Multilatérale)*	9	Unité de la Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique (BADEA) / Fonds International de Développement Agricole (FIDA) /Organisation des Pays Producteurs de Pétrole (OPEP)
2	Mobilisation des Ressources Externes (Division Bilatérale)	10	Unité Italie/Grande-Bretagne/Belgique
3	Division de l'Aide et Management de la Dette (ADMD)	11	Unité Inde/Koweït/Iran/Arabie Saoudite
4	Appui Budgétaire Général des Bailleurs (Multi Donor Budgetary Support : MDBS)	12	Unité Allemagne/France/Pays-Bas
5	Unité de la Banque Mondiale	13	Unité Canada/Etats-Unis
6	Unité du Système des Nations Unies	14	Unité Japon/Corée/Chine
7	Unité Nordique	15	Unité Danemark/Espagne
8	Unité ACP/UE	16	Unité de la Banque Africaine de Développement

* Le responsable de cette unité est aussi en charge de l'unité ACP/EU

Source: site Internet du MoFEP

Les inconvénients associés à 'l'approche projet', qui caractérise les investissements des partenaires techniques et financiers dans l'agriculture comme dans les autres secteurs depuis plusieurs décennies, sont depuis longtemps connus et ont déjà fait l'objet d'une importante littérature. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, signée en 2005 par les pays donateurs et les pays bénéficiaires de l'aide, puis l'agenda d'Accra pour l'action en septembre 2008 engagent notamment les pays signataires à lutter contre ces effets pervers de l'aide projet (encadré 2). L'observation sur le terrain montre malheureusement que le chemin est difficile et que les progrès sont extrêmement lents, notamment dans le secteur rural.

Encadré 2. Les principes fondateurs de la Déclaration de Paris, 2005.

Constatant le manque d'impact des interventions menées durant trois décennies en matière d'APD et ce, malgré l'importance des financements mis en œuvre, une nouvelle vision sur la manière d'apporter et de mettre en œuvre l'APD a progressivement été définie. Cette évolution a abouti à l'adoption en 2005, à Paris et sous l'égide de l'OCDE, de nouveaux principes et mécanismes d'intervention en matière d'APD.

Désormais, les interventions doivent s'inscrire dans des stratégies nationales globales et sectorielles, déclinées sous forme de programmes, dont le pilotage est assuré par les institutions nationales : c'est le *principe de l'appropriation*. Pour identifier et mener les actions, ce sont les stratégies, les priorités et les procédures nationales en vigueur, lorsqu'elles sont suffisantes et pleinement opérationnelles, qui doivent s'imposer à celles des partenaires techniques et financiers : c'est le *principe de l'alignement*. Les PTF doivent veiller à se coordonner et se concerter pour améliorer l'efficacité de leur action : c'est le *principe d'harmonisation*. Ces principes sont complétés par une approche de *gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle* des donateurs et des pays partenaires.

Concrètement, cette déclaration engage :

- Les pays partenaires : à élaborer des priorités stratégiques claires, se rattachant à un cadre de dépenses à moyen terme ; à améliorer les systèmes de gestion des dépenses publiques et de passation des marchés.

- Les pays donateurs : à améliorer la prévisibilité des financements et leur alignement sur les processus budgétaires nationaux ; à délier leur aide ; à utiliser les systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés ; à éviter la mise en place de structures parallèles de conduite des projets ; à coordonner leurs apports techniques et financiers ; à diminuer le nombre de missions individuelles ; à harmoniser leurs procédures.

La situation du Ghana se distingue cependant de celle du Burkina Faso et du Niger sur ce point, puisqu' en plus des 63 projets dénombrés dans le secteur agricole, le gouvernement bénéficie d'une aide budgétaire sectorielle de la Banque Mondiale et des coopérations canadienne (ACDI) et britannique (DFID), pour la mise en œuvre de sa politique sectorielle de développement agricole et alimentaire (FASDEP II)²⁵. (Encadré 3.)

Encadré 3. Soutien budgétaire sectoriel au Ghana

L'Agence Canadienne de Développement International (ACDI) a débuté son programme d'aide budgétaire sectoriel (Food and Agriculture Budget Support - FABS) en 2004, d'un montant de 85 millions de dollars canadiens, pour une période de 5 ans. Les fonds sont déboursés à travers les circuits financiers du gouvernement et doivent permettre la mise en œuvre de la politique sectorielle de développement agricole et alimentaire du Ghana. En 2006, l'ACDI a été rejoint par le DFID, qui est devenu son 'partenaire silencieux' jusqu'en juin 2009. Le DFID était donc représenté par le Canada dans le dialogue avec le gouvernement et avait adopté pratiquement les mêmes conditions de déboursement que l'ACDI. En 2009, l'ACDI a entamé une nouvelle phase de 4 ans d'un montant de 100 millions de dollars canadiens. En 2008, la Banque Mondiale a également démarré un programme trisannuel d'aide budgétaire sectorielle, l'AgDPO (Agriculture Development Policy Operation), d'un montant total de 55 millions de dollars US, déboursés à travers le Ministère des Finances du Ghana²⁶. Comme pour l'ACDI, les fonds de la Banque sont décaissés en fonction de l'atteinte de critères dits 'de base' et de 'performance', négociés avec le gouvernement. Pour faciliter la gestion des financements, un travail commun a été initié en 2009 par la Banque Mondiale et la coopération canadienne pour construire une matrice commune de critères et de déclencheurs de l'aide budgétaire.

C. Les limites de la concertation

La multiplicité des projets dans le secteur agricole des trois pays à l'étude pose la question - outre les contraintes développées ci-dessus - de la coordination des interventions et de la capacité des Etats et des partenaires techniques et financiers à assurer une cohérence d'ensemble des investissements, garante d'un développement sur le long terme.

De l'avis des ministères concernés, certains projets mis en œuvre reflètent largement l'approche des PTF, ce qui n'est pas sans créer des problèmes de cohérence sur le terrain (encadré 4). Au Burkina Faso par exemple, l'approche filière tient une place prépondérante dans les documents de politique agricole, le gouvernement ayant élaboré de nombreux plans d'action pour les filières céréalières, maraîchères et d'élevage, conçus comme des cadres dans lesquels doivent s'inscrire les actions des PTF. Mais ces plans d'action sont en réalité restés sous financés ; les partenaires techniques et financiers favorisant leurs propres approches.

Les 6 programmes financés par la Banque Mondiale et les coopérations allemande, danoise, et canadienne soutiennent une trentaine de filières. Les choix du gouvernement ne sont pas systématiquement repris par les programmes des PTF et les programmes sont mal coordonnés entre eux. Certaines filières reçoivent par conséquent des appuis de plusieurs programmes (cas du sésame, niébé, soja, oignon, karité, bétail/viande, aviculture, lait), alors que les filières maïs et riz, ne reçoivent que des appuis très réduits, dans des régions ciblées, en dépit de leur caractère prioritaire pour le gouvernement et de leur importance pour la sécurité alimentaire.

Il n'est pas rare par ailleurs que certains partenaires techniques et financiers se 'spécialisent' dans des régions ou localités, où ils sont présents parfois depuis plusieurs décennies, sans que cela corresponde à une demande du gouvernement, ni à une coordination avec les autres PTF. Comme le précise un responsable de coopération bilatérale au Niger, « Chaque partenaire choisit son domaine d'activité et sa région d'intervention spécifique. Cela serait complètement impossible en Europe ! S'il y avait une bonne coordination au niveau national, cela ne se passerait pas comme ça »²⁷. Au Burkina Faso, la répartition spatiale des programmes d'appui aux filières est, par exemple, fortement inégale, les programmes se concentrant dans les régions du Nord, du Sahel, de l'Est, de la Boucle du Mouhoun et du Centre Nord, pendant que les Régions des Cascades, du Centre Sud et du Sud-Ouest ne bénéficient que d'un nombre réduit d'appuis.

Encadré 4. L'appui à la filière riz au Ghana

Selon le Plan agricole sectoriel 2009-2015 du Ghana, 13 projets sont actuellement en cours de mise en œuvre dans la filière riz, particulièrement sensible pour la sécurité alimentaire du pays²⁸. Cependant, en l'absence de stratégie consensuelle de développement de la filière et de responsable désigné au sein du Ministère de l'Agriculture (MoFA) pour assurer la coordination, les projets ont des logiques d'action très différentes. Dans les trois régions du Nord, où se trouvent les populations les plus vulnérables et les plus touchées par l'insécurité alimentaire, certains projets appuient la filière dans son ensemble, pendant que d'autres se concentrent sur la production et la dissémination de semences, sans aucun lien entre eux. En conséquence, différentes variétés de riz sont promues par les projets, dans les mêmes zones d'intervention, puis mélangées lors de l'élevage, diminuant la qualité du riz. Cela vient s'ajouter aux contraintes structurelles de la filière nationale, explique, au final, le manque de compétitivité du riz ghanéen par rapport aux variétés importées.

Il existe pourtant dans les trois pays des 'cadres de concertation', plus ou moins formalisés, portant sur le développement rural, la sécurité alimentaire, la gestion des crises alimentaires ou la nutrition, cadres mis en place à l'initiative des bailleurs ou de l'Etat (annexe 2).

C'est le cas, au Burkina Faso, du Cadre de concertation du développement rural (CCDR) des partenaires techniques et financiers, créé en 2002, sous l'impulsion de l'Allemagne. Réunissant d'abord des pays européens, il s'est étendu au Canada, à la Suisse, au Japon et aux organisations internationales (Banque Mondiale, Banque Africaine de Développement, FIDA, FAO). Il a finalement intégré progressivement un certain nombre de groupes informels préexistants²⁹, et est aujourd'hui le principal cadre de concertation fonctionnel entre les PTF intervenant dans le développement rural.

Au Niger, outre le Cadre de concertation Etat-PTF du secteur rural, il existe - au moins sur le papier - un cadre de concertation paritaire Etat-PTF pour chacun des 14 programmes³⁰, et un pour chacune des 8 régions. A ces cadres institutionnels s'ajoutent d'autres espaces de concertation, comme le 'Groupe sectoriel de concertation sur les interventions d'urgence et de réhabilitation agro-pastorales' animé tous les quinze jours par la FAO.

Mais si ces groupes permettent un échange d'informations, ils sont bien souvent encore loin de promouvoir une véritable coordination des interventions des différents acteurs, une harmonisation de leurs pratiques sur le terrain et encore moins de permettre l'élaboration de projets communs. Le seul cadre faisant peut-être exception est le Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires du Niger (encadré 5).

Encadré 5. Le Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires (DNP-GCA) au Niger, un modèle de coordination des interventions dans la sécurité alimentaire ?

Selon ses membres, le 'Dispositif' est un mécanisme efficace de coordination des acteurs intervenant dans la sécurité alimentaire. Chaque année, sur la base des informations délivrées par le Système d'alerte précoce (SAP) et des enquêtes communes de vulnérabilité et nutritionnelles, la Cellule crise alimentaire (CCA) élabore un plan de soutien qui définit les priorités d'intervention du Dispositif, la mise en œuvre des actions, et la participation financière ou technique des différents acteurs à la mise en œuvre du plan de soutien, etc.

Depuis sa création en 1998, 13 partenaires techniques et financiers ont signé un Accord cadre, qui les engage à une concertation sur la définition des objectifs opérationnels et une coordination des ressources destinées à l'atténuation des crises alimentaires. Le Dispositif s'est doté d'outils communs, et notamment du Fonds commun des donateurs (FCD), alimenté par les partenaires au développement, et dont les décisions d'utilisation se prennent sur une base consensuelle.

Alors que la création d'un fonds commun semble difficilement imaginable pour le financement de l'ensemble de la Stratégie de développement rural du Niger, le dispositif a réussi à gagner la confiance des acteurs, notamment grâce à l'audit annuel réalisé par la Commission européenne, qui garantit la transparence de l'utilisation des fonds. Toute décision de décaissement fait l'objet d'une co-signature du chef de file des PTF et de la partie nationale.

Cependant, si le dispositif fait partie intégrante de la SDR et est rattaché directement à la Primature, le processus de décision par consensus est élaboré de sorte que le gouvernement ne peut en théorie pas remettre en question une décision collective des PTF, qui 'gardent la main' sur leurs financements.

Les limites des cadres de concertation entre les acteurs :

- **Des circuits de décision interne contraignants** : Certaines représentations techniques dans les pays affichent une réelle volonté de coordination, mais celle-ci est fortement contrainte par les procédures internes des PTF. Les orientations politiques sont généralement définies au niveau des sièges - voire à l'élaboration des projets - rendant difficile la réorientation des interventions, un meilleur partage des tâches ou l'élaboration d'interventions communes.
- **L'absence de groupes thématiques** : Les cadres de concertation sur le développement rural n'offrent pas suffisamment d'opportunités de travail en groupes thématiques permettant d'échanger sur les modalités d'interventions et de progresser sur l'harmonisation des pratiques. Au Ghana, des groupes thématiques ont été créés, co-présidés par des responsables du Ministère de l'Agriculture (MoFA) et par un chef de file des PTF. Ces groupes thématiques portent leur intérêt sur la gestion financière, la gestion des ressources humaines ou encore sur le processus d'élaboration du programme sectoriel agricole (AgSWAp). Mais la dynamique s'est progressivement essoufflée, faute de véritable volonté de la part des PTF. Au Niger, la concertation au niveau global n'offre pas de cadre de discussion thématique : cet effort d'harmonisation des pratiques débute tout juste dans les cadres de concertation sous-sectoriels, par programme et au niveau régional.
- **Une participation limitée** : Si les cadres de concertation réunissent généralement les partenaires techniques et financiers 'traditionnels' du développement rural, ils ont des difficultés à inclure des acteurs comme la Chine, l'Inde, ou des coopérations des pays arabes telles que la Libye ou l'Arabie Saoudite, dont l'implication dans les secteurs de l'agriculture et de la sécurité alimentaire est pourtant croissante dans la région. Par ailleurs, l'assiduité semble dépendre au final plus des personnes que des institutions, qui n'ont généralement pas d'obligation formelle à la concertation.
- **Une timide ouverture à la société civile** : Alors que les statuts de plusieurs cadres institutionnels centrés sur le développement rural ou la sécurité alimentaire prévoient la participation de la société civile, ces organisations non gouvernementales et professionnelles ne sont dans les faits pratiquement jamais présentes aux réunions, et ont un faible accès à l'information. C'est le cas, par exemple, du MoFA Policy Forum du Ghana³¹, où les organisations professionnelles de producteurs ne sont jamais représentées, alors qu'elles représentent les principaux acteurs du secteur et sont les principales cibles des interventions des PTF et du gouvernement (encadré 6).
- **Un dialogue 'sectorisé'** : Les discussions restent très sectorisées et les cadres de discussions assez hermétiques. Cela conduit notamment à déconnecter les discussions portant d'une part sur le développement rural et sur l'Agriculture, et d'autre part sur la sécurité alimentaire et la nutrition. Cette situation, qui prévaut au Burkina Faso et dans une moindre mesure au Niger (le Ghana ne dispose pas d'un cadre de concertation spécifiquement dédié aux questions de sécurité alimentaire) complique fortement le continuum entre les interventions d'urgence, en réponse aux crises alimentaires conjoncturelles, et les investissements de moyen et long terme dans le secteur agricole. Pourtant, cette interaction entre les aides de court et de long terme est essentielle pour poursuivre les objectifs de sécurité alimentaire et de développement agricole. Ainsi, lors de la crise alimentaire de 2008, les céréales étaient disponibles sur les marchés, mais trop chères pour une grande frange de la population. Dans ces conditions, la distribution massive de céréales, par exemple, peut atténuer les conséquences négatives pour la population nécessiteuse, mais

hypothèque les chances des producteurs de vendre leurs céréales à un prix qui leur permet de vivre décemment. A moyen terme, c'est une population plus importante encore qui nécessitera le soutien de l'aide internationale.

Encadré 6 : une société civile absente des cadres de concertation

Au Burkina Faso, le Cadre national de concertation des partenaires du développement rural prévoit en théorie une représentation large des différents acteurs (secteur privé agricole, société civile, PTF, membres des 3 ministères du développement rural). Mais en réalité, il n'y a qu'une faible participation de l'ensemble des acteurs, et les organisations paysannes ne sont jamais représentées. De même au Ghana, où la voix des organisations paysannes est totalement absente des réunions du 'MoFA-DP Policy Forum', cadre de concertation pluri-acteurs auquel doit normalement participer la société civile.

Au Niger, selon le document 'Cadre de partenariat relatif à la mise en œuvre de la Stratégie de développement rural entre la République du Niger et ses partenaires techniques et financiers', le cadre de concertation ne prévoit pas d'impliquer la société civile aux discussions politiques. Si les organisations paysannes (OP) sont représentées dans plusieurs comités de pilotage de programmes de la SDR, elles n'ont jusqu'à présent pas été sérieusement impliquées au niveau global. Selon plusieurs acteurs pourtant, leur participation au Comité Technique de Développement Rural, instance paritaire du dispositif institutionnel de la SDR, serait possible.

Une évolution intéressante a eu lieu lors de la récente table-ronde sur le PNIA-Niger (29-30 septembre 2009). Une 'Charte nationale ECOWAP/PDDAA du Niger pour soutenir la mise en œuvre de la SDR'³² a été signée par tous les acteurs présents, y compris les organisations de producteurs, reconnues comme 'partenaires au développement'. Cette charte comprend des engagements communs et spécifiques de chaque catégorie d'acteurs et laisse entendre qu'une participation plus systématique et efficace des OP est envisageable à l'avenir.

Malgré un certain niveau d'investissement des partenaires techniques et financiers et du gouvernement dans le secteur agricole au cours des dernières décennies, le secteur n'a pas connu le développement souhaité, qui aurait pu permettre d'assurer la sécurité alimentaire des populations et participer à réduire la pauvreté. La faiblesse relative de l'APD consacrée au secteur n'explique pas à elle seule cette situation. La multiplication des projets et des contraintes qui leur sont associées, et la dispersion des interventions n'ont pas permis jusqu'ici d'assurer une cohérence d'ensemble du secteur.

Au lieu d'accompagner le gouvernement dans l'élaboration de véritables politiques publiques, les interventions des PTF contribuent trop souvent à affaiblir les capacités locales, déjà marquées par des décennies d'ajustement structurel. Les ressources humaines et financières des gouvernements sont mobilisées par la gestion à court terme des projets et des procédures propres à chaque bailleur de fonds, au détriment du renforcement des capacités de programmation et d'évaluation des administrations. Les cadres de concertation, créés parfois depuis de longues années, ne permettent pas encore d'améliorer la coordination des interventions. La majorité des partenaires techniques et financiers ne se donne pas suffisamment les moyens d'établir une véritable collaboration dans la mise en œuvre des interventions, ni d'harmoniser les pratiques sur le terrain. Les gouvernements, en partie dépendants des financements extérieurs, n'ont pas non plus montré beaucoup de volonté à provoquer un changement radical de l'approche des PTF. Le système en place s'est finalement rodé au cours des dernières décennies, malgré son manque d'efficacité.

La dégradation importante de la situation alimentaire, qui a suivi la hausse brutale des prix des produits alimentaires en 2008, a mis en lumière l'échec de cette stratégie d'intervention. Elle représente de ce fait une opportunité de rompre avec ce système et

d'apporter un changement profond d'approche, tant de la part des PTF que des gouvernements des trois pays. Depuis les derniers sommets internationaux consacrés à la sécurité alimentaire mondiale à Rome et à Madrid, les discours des principaux pays donateurs et des pays bénéficiaires sont porteurs de changement. Ils appellent non seulement à un réinvestissement massif dans le secteur agricole, mais également à une meilleure coordination sur le terrain et au renforcement des stratégies et politiques nationales. Tout l'enjeu est aujourd'hui de passer des discours aux actes.

II/ La crise, une opportunité de changement ?

« Ce dont nous avons besoin, c'est d'une coordination plus efficace au niveau des pays (...) soutenue par des ressources beaucoup plus importantes ».

Déclaration du Secrétaire Général des Nations Unies, Sommet de Madrid sur la sécurité alimentaire, 27 janvier 2009

En réponse à la hausse des prix alimentaires, de nombreux Partenaires techniques et financiers (PTF) ont annoncé un réengagement financier dans l'agriculture et la sécurité alimentaire. Entre juin 2008 et juillet 2009, plus de 40 milliards de dollars ont été annoncés lors de sommets internationaux par des pays donateurs (annexe 1). Parallèlement, l'ensemble des participants aux sommets appelle à une meilleure coordination des interventions sur le terrain, ainsi qu'à un investissement accru dans les stratégies et les politiques nationales. Ces deux éléments sont notamment retenus comme des principes d'action fondamentaux dans la déclaration commune de l'Aquila sur la sécurité alimentaire, faite lors du dernier sommet du G8³³.

Parallèlement, plusieurs fonds spéciaux se sont mis en place au sein des institutions multilatérales. En décembre 2007, la FAO a lancé son *Initiative contre la flambée des prix alimentaires* ; la Banque Mondiale son *Programme d'intervention en réponse à la crise alimentaire mondiale* en mai 2008; la Banque africaine de développement sa *Réponse à la crise alimentaire en Afrique* en juillet 2008; l'Union européenne sa *Facilité alimentaire* en décembre 2008 (encadré 7). Si cet afflux de financements est nécessaire et opportun dans un secteur trop longtemps délaissé des priorités de l'aide internationale, la multiplication d'initiatives n'est pas sans poser de difficultés pour les pays bénéficiaires, comme le Ghana, le Burkina Faso et le Niger, qui doivent s'adresser aux multiples guichets des bailleurs. Outre la difficulté de prévision des ressources disponibles, les conditions attachées aux financements extérieurs sont bien souvent différentes. Certains PTF souhaitent par ailleurs garder une certaine visibilité et un contrôle sur l'aide qu'ils fournissent, rendant parfois difficile le financement des programmes nationaux de réponse à la crise alimentaire, comme c'est le cas au Burkina Faso.

L'analyse de terrain réalisée en juin 2009 n'a pas permis de tirer un bilan exhaustif des financements et des interventions mis en œuvre dans les trois pays en réponse à la hausse des prix alimentaires, et ce, en partie à cause du décalage observé entre les annonces des PTF et les décaissements sur le terrain. Les données présentées dans cette partie, tirées majoritairement d'entretiens, sont donc partielles et proposées à titre d'illustration. Elles permettent cependant de tirer un certain nombre d'enseignements sur la réalité et sur les caractéristiques du soutien apporté par les PTF depuis un an et demi dans ces trois pays, et d'évaluer également si les engagements pris au niveau international sont en voie de se concrétiser sur le terrain.

A. Un soutien prioritaire aux actions de court terme

Le soutien apporté jusqu'ici par les partenaires techniques et financiers dans les trois pays étudiés s'est majoritairement concentré sur des actions de court terme. Il s'est agi d'une part, de venir en aide aux populations les plus vulnérables, notamment à travers la

mise en œuvre de projets d'urgence, et d'autre part, de soutenir les mesures mises en place par les gouvernements pour atténuer la hausse des prix.

Les appuis budgétaires

Dès le début de l'année 2008, plusieurs pays de la région CEDEAO ont mis en place des mesures budgétaires et fiscales permettant d'atténuer la hausse des prix des produits alimentaires, mais également des intrants agricoles. C'est le cas, notamment, du gouvernement burkinabé qui, dès février 2008, a réduit pour une période d'environ six mois les droits de douane et suspendu la TVA à l'importation de certains produits de base (riz, sel, préparations alimentaires pour enfants, huiles alimentaires, hydrocarbures, etc.)³⁴. Au Ghana, le gouvernement a mis en place en juillet 2008 un programme de subvention d'engrais, grâce à un système de coupons distribués aux paysans, garantissant un prix d'achat fixé par le gouvernement.

Ces mesures ont généré des dépenses supplémentaires ou des pertes de ressources douanières importantes pour les deux pays. Au Ghana, le manque à gagner en recettes fiscales pour le seul riz, qui bénéficie d'une exonération de 20 % de droit de douane, est estimé par les douanes à plus de 43 millions de Ghana cedis (environ 40 millions \$³⁵), pour la période du 13 juin au 31 décembre 2008. Pour aider les gouvernements à faire face au coût de ces mesures, plusieurs PTF ont réalisé des appuis budgétaires exceptionnels, ciblés sur le secteur agricole, ou s'inscrivant dans le cadre plus large d'un appui à la lutte contre la 'vie chère'.

Le Burkina Faso a notamment bénéficié d'une aide budgétaire exceptionnelle de 2 millions de dollars de Banque Mondiale, et la Commission Européenne a débloqué 5,42 millions d'euros d'aide d'urgence du Fonds Européen de Développement (FED) destinée à financer les imprévus.

Au Ghana, en plus de l'aide budgétaire globale délivrée par l'Union Européenne à travers la *Facilité alimentaire* (encadré 7), la Banque Mondiale et l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI) ont augmenté le niveau de leur aide budgétaire sectorielle agricole en 2008. Cette augmentation respective de 10 millions de dollars et de 15 millions de Cedis ghanéens (environ 14 millions \$³⁶) a fait suite à l'élaboration par le Ministère de l'Agriculture ghanéen de programmes spécifiques de réponse à la crise alimentaire, soumis au financement des bailleurs (tableau 2). Ces financements exceptionnels ont permis d'atténuer le coût pour le gouvernement des mesures destinées à lutter à court terme contre la hausse des prix des aliments de base et de l'énergie³⁷.

Tableau 2. Détail de l'utilisation des aides budgétaires sectorielles exceptionnelles fournies par l'ACDI et la Banque Mondiale

Augmentation de l'aide budgétaire sectorielle au Ghana	
Banque Mondiale : 10 millions \$	ACDI : 15 millions de GH cedis (environ 14 millions \$)
<ul style="list-style-type: none"> • 5 Millions \$ pour soutenir la mesure de subvention des engrais du Gouvernement • 1,9 Million \$ pour l'approvisionnement en semences, pour la saison des pluies et la saison sèche, aux victimes des inondations de 2007 • 1,1 Million \$ pour promouvoir l'agriculture en saison sèche dans les régions du Upper East, Upper West, Northern et Brong-Ahafo • 2 Millions \$ pour la restauration des barrages dans les trois régions du Nord du Ghana 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 Millions GH cedis pour soutenir les coûts du service du MoFA pour le dernier trimestre • 1 Million de GH cedis pour la recherche agricole • 4 Millions de GH cedis pour l'achat de motos pour les agents de vulgarisation et de fourgonnettes équipées de matériel audiovisuel • 5 Millions de GH cedis pour le développement de l'irrigation (3 millions pour la restauration des barrages dans la région nord et 2 millions pour l'exploration des ressources

	en eau souterraine) • 3 Millions de GH cedis pour soutenir l'élaboration des statistiques agricoles
--	--

Source : Entretiens au Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation du Ghana (MoFA)

Dans la mesure où ces appuis budgétaires sont venus supporter des mesures d'urgence décidées par les gouvernements, ils se sont bien intégrés dans les stratégies nationales, même s'ils n'ont pas permis d'en couvrir l'intégralité des coûts. De ce point de vue, ces financements apportés en réaction à la crise respectent bien les engagements pris par les partenaires techniques et financiers d'investir dans les politiques et stratégies nationales.

Cependant, se pose la question de leur durabilité, puisqu'ils venaient financer des mesures d'urgence mises en place par les gouvernements, mais qui sont, pour certains pays, amenées à durer. Il n'est pas certain aujourd'hui que les PTF soient enclins à soutenir les gouvernements dans la mise en place de politiques de subvention des intrants sur le moyen ou le long terme, même si cela s'avérait nécessaire pour répondre à une situation de crise plus structurelle.

Au Ghana, par exemple, la coopération canadienne, qui appuie depuis 2004 la mise en œuvre de la politique agricole par un appui budgétaire sectoriel (encadré 3), se trouve en désaccord avec le gouvernement sur la poursuite en 2009 de la politique de subvention des engrais. Si l'ACDI a accepté d'en financer partiellement le coût en 2008, vu la situation de crise qui prévalait, la situation en 2009 ne justifie plus, selon l'Agence, de maintenir cette mesure, qui n'est pas prévue initialement dans la politique agricole ghanéenne.

Les interventions d'urgence

Outre les appuis budgétaires exceptionnels, les PTF présents au Burkina Faso, au Niger et au Ghana ont financé de nombreuses interventions d'urgence en 2008, destinées à améliorer la situation alimentaire et nutritionnelle des populations les plus touchées par la hausse des prix des produits alimentaires. Il s'agit principalement de distributions de nourriture, gratuite ou vendue à prix subventionné, de transfert d'argent aux populations et de projets de protection sociale, de projets de travail contre nourriture ou contre argent³⁸, d'interventions nutritionnelles, etc.

Ces projets ont été mis en œuvre principalement à travers :

- **Les agences spécialisées des Nations Unies (PAM, UNICEF, FAO) :**

C'est le cas au Ghana de la coopération canadienne, qui a alloué 3 millions de dollars canadiens à l'UNICEF et 9 millions au Programme Alimentaire Mondial (PAM) pour des programmes de sécurité alimentaire.

Au Burkina Faso, la FAO a reçu environ 4 millions de dollars de contributions, pour des projets de sécurité alimentaire ; le PAM 2,25 millions de dollars du CERF et l'UNICEF 1,85 million pour des projets nutritionnels.

Au Niger, le PAM a reçu des contributions d'environ 10 millions de dollars de l'Arabie Saoudite, de la Fondation Bill et Melinda Gates, du Japon et du CERF, qui ont permis de mettre en œuvre environ 70 % des programmes de nutrition préexistants mais jusqu'ici sous-financés.

- **L'aide alimentaire gérée par les gouvernements :**

Au Ghana, par exemple, l'USAID, l'agence de coopération au développement des Etats-Unis a fait un don d'aide alimentaire équivalent à 6,96 millions de dollars en 2008, et le Japon a apporté en 2009 une aide alimentaire de l'ordre de 13 millions de GH cedis (environ 12 millions \$³⁹) aux trois régions du Nord du pays, qui avaient été touchées par des inondations en 2007⁴⁰.

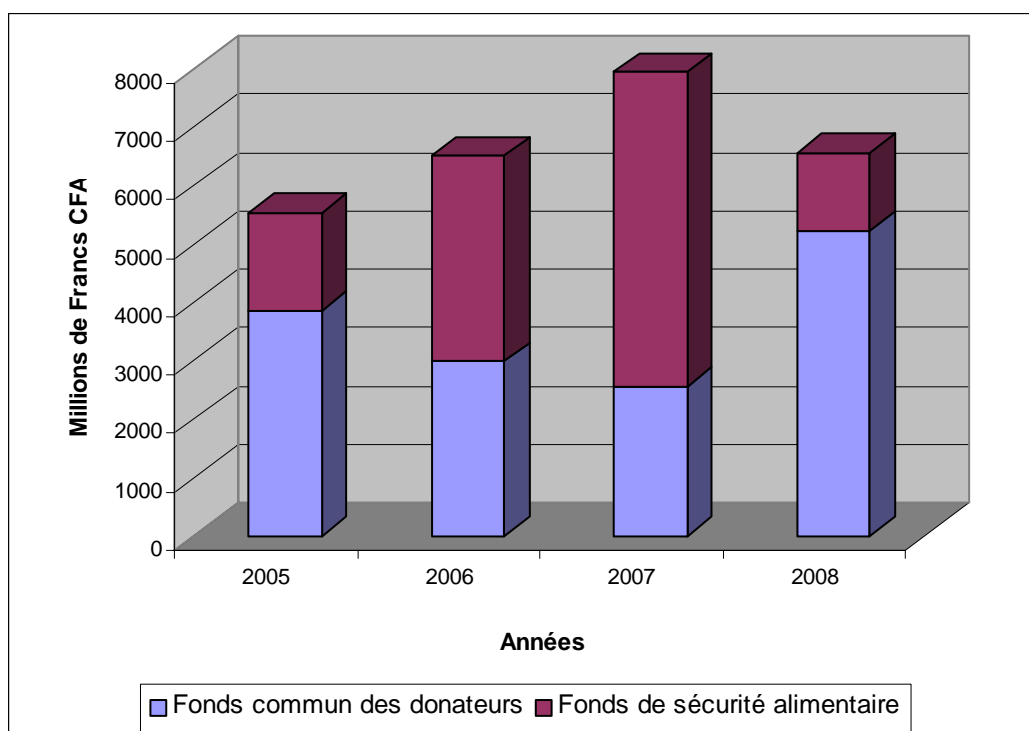
Au Burkina Faso, le Japon a fait un don de 800 millions de yens pour l'achat de farine de blé (cette mesure remplace le don annuel de 400 millions de yens pour l'achat de riz) qui devrait être livrée en sept-oct 2009. D'autres donateurs comme la Libye, l'Arabie Saoudite ont également fourni de l'aide alimentaire.

Au Niger, le Japon a également fait un don alimentaire de 5000 tonnes de céréales, qui a été monétisé sur place et a alimenté un fonds de contrepartie.

- **Les dispositifs de prévention et de gestion des crises alimentaires :**

C'est notamment le cas au Niger, où le Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires (DNP-GCA) est fonctionnel et regroupe la majorité des partenaires techniques et financiers impliqués dans la sécurité alimentaire (encadré 5). Malgré une baisse sensible des financements alloués au 'Dispositif' entre 2007 et 2008, l'évolution d'une année à l'autre révèle un basculement des financements accordés respectivement au Fonds commun des donateurs (FCD) et au Fonds de sécurité alimentaire (FSA). Alors que le FSA est un fonds destiné exclusivement à l'achat de céréales, le FCD permet de financer des projets de transferts d'argent et d'autres projets de sécurité alimentaire. Plus souple, le FCD est paru mieux adapté pour répondre à la situation de 2008, caractérisée par une difficulté accrue d'accès à la nourriture pour les populations les plus démunies, et non uniquement par des déficits de production localisés. (Graphique 2).

Graphique 2. Evolution des contributions au Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires



Source : Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires.

Pour 2009, l'Union européenne prévoyait de verser 10 millions d'euros de sa *Facilité alimentaire* au Fonds commun des donateurs, mais le versement de cet argent est actuellement suspendu en raison de la situation politique actuelle.

- **Les ONG internationales ou nationales :**

Les ONG nationales et internationales drainent des financements importants et sont des acteurs majeurs dans la mise en œuvre d'interventions d'urgence. Cependant, les informations concernant le financement de leurs interventions sont, pour elles aussi, particulièrement dispersées. La provenance multiple de leurs financements (bailleurs bilatéraux et multilatéraux, Agence des Nations Unies, notamment le Programme Alimentaire Mondial, fonds gérés par les dispositifs de prévention et de gestion des crises alimentaires, fonds propres etc.) rend difficile pour les gouvernements l'évaluation des montants, ou même parfois les interventions qu'elles mettent en œuvre. La *Facilité alimentaire* de l'Union Européenne (UE) prévoyait des appels à projets concernant les ONG - mais aussi les agences de développement des pays membres de l'UE et d'autres acteurs privés ou publics - pour un montant de 3,2 millions d'euros au Niger, 5,9 millions d'euros au Ghana et 5 millions d'euros au Burkina Faso. Ces financements concernent la mise en œuvre de projets d'urgence et de moyen terme. Mais cette *Facilité alimentaire* ne représente bien sûr que la partie émergée de l'iceberg.

Il semble que la majorité des interventions d'urgence, y compris l'aide alimentaire, a été financée par des ressources additionnelles pour les pays. Cela est notamment vrai des fonds mobilisés par les agences des Nations Unies, qui ont réalisé des appels à contribution spécifiques auprès des bailleurs. Mais par définition, l'aide d'urgence demeure le plus souvent conjoncturelle. Un responsable du PAM au Niger observait déjà en juin 2009 un certain 'retour à la normale', qui correspond malheureusement à une situation de sous-financement des programmes de nutrition de l'organisation.

Ce type d'intervention est finalement le mieux 'rodé' de ces dernières décennies. Les financements des PTF se sont en effet plus orientés vers une réponse à des situations d'urgence que vers des investissements de long terme dans le développement agricole. Recherchant l'efficacité des interventions à très court terme, la plupart des PTF privilégient les agences spécialisées des Nations Unies et les ONG, dont les capacités logistiques et humaines sont souvent plus importantes que celles des gouvernements. Ce faisant, ils ne contribuent pas systématiquement à renforcer les systèmes nationaux de sécurité alimentaire, et leurs capacités à faire face à une prochaine situation de crise.

B. Des investissements peu coordonnés dans le moyen et le long terme

Outre les interventions d'urgence, un certain nombre de PTF ont mis en œuvre des interventions visant à soutenir la production agricole à moyen terme dans les pays les plus touchés par la crise alimentaire. Il s'est agi notamment d'opérations de distribution d'engrais, de multiplication et distribution de semences améliorées aux paysans, pour leur permettre d'assurer un niveau de récolte suffisant et d'accroître la disponibilité des céréales sur les marchés locaux, pour reconstituer les stocks locaux ou nationaux et atténuer la hausse des prix des produits alimentaires. Cela constitue un des objectifs de la *Facilité alimentaire* de l'Union Européenne au Burkina Faso, mais également de projets de la Banque Mondiale, de la FAO et de la Banque Africaine de Développement, qui ont mis en œuvre des projets de distribution d'intrants en 2008. Au Ghana, la FAO a lancé en avril 2008, dans le cadre de son *Initiative contre la flambée des prix alimentaires*, un projet d'un an visant à améliorer la disponibilité d'intrants pour les populations vulnérables, d'un montant de 500 000 dollars, financé sur ses ressources propres ⁴¹.

Dans le domaine de la sécurité alimentaire, la coopération canadienne (l'ACDI) a également lancé en août 2008 un projet au Ghana, à travers sa *Facilité pour la sécurité alimentaire et l'environnement*⁴², qui dispose d'une enveloppe de 15 millions de dollars canadiens jusqu'à fin 2015. Ce projet vise à mettre en œuvre et disséminer des actions

innovantes de sécurité alimentaire et de production agricole durable dans les trois régions du Nord du pays. Egalement dans le Nord du Ghana, la Banque Africaine de Développement et le FIDA⁴³ cofinancent un programme de 103,6 millions dollars sur la période 2008-2016 – le Northern Rural Growth Program’ – visant à accroître les revenus des populations rurales. Ce programme, initialement élaboré pour aider les populations à faire face aux conséquences des inondations qui ont touché le Nord du pays en 2008, a été partiellement réorienté vers des interventions destinées à répondre à la hausse des prix des produits alimentaires.

D’autres projets sont actuellement en cours d’élaboration au sein des institutions multilatérales et de certains bailleurs bilatéraux. C’est le cas de la Banque Mondiale au Burkina Faso, qui formule actuellement deux projets de près de 40 millions de dollars chacun, l’un sur l’agriculture pluviale et l’élevage, l’autre sur l’agriculture irriguée, qui marquent le retour de la BM dans l’agriculture vivrière. Ces projets devraient démarrer en 2010-2011. La coopération allemande prévoit également d’augmenter d’un tiers ses financements à l’agriculture à partir de 2010 et le MCA – Millenium Challenge Account, instrument mis en œuvre par les Etats-Unis – prévoit un budget de 181 millions de dollars pour l’agriculture pour la période 2009-2013.

Il est cependant difficile d’évaluer avec précision dans quelle mesure les projets déjà mis en œuvre sont le reflet d’une aide additionnelle et durable, ou si ils ont été financés par la réallocation de financements destinés initialement à d’autres secteurs de développement.

Au Niger et au Burkina Faso, la majorité des financements destinés à financer des investissements sur le moyen terme semble être le fait de redéploiement de programmes en cours, à l’exception cependant de la *Facilité alimentaire* de l’UE. Ainsi, le projet de vente de semences à prix subventionné de la Banque Mondiale au Burkina Faso (5 millions de dollars), mis en œuvre à travers son Programme National de Gestion des Terroirs (PNGT), a été financé au détriment des autres composantes du programme. De même, les deux projets de la Banque Africaine de Développement, en réponse à la hausse des prix alimentaires, ont été financés par une réorientation des crédits alloués au pays. Au Niger, si l’enveloppe ‘sécurité alimentaire’ du Fonds Européen de Développement (FED) a été fortement augmentée, passant d’environ 5 millions d’euros à 21,9 millions d’euros, c’est le résultat d’une réallocation des fonds au détriment des enveloppes initiales ‘pistes rurales’ et ‘développement villageois’, qui ont pratiquement été vidées, et d’une mobilisation de 6,9 millions d’euros de l’enveloppe B du FED, par ailleurs destinée au pays⁴⁴.

L’élaboration de ces nouveaux projets de moyen et long terme a le potentiel de venir renforcer l’action du gouvernement et de soutenir l’amélioration des moyens de production des trois pays. Cependant, cet afflux d’argent a également provoqué une certaine ‘course aux financements’ entre les agences spécialisées, chacune se positionnant comme le canal le plus efficace pour répondre à la situation de crise, quitte à provoquer une certaine confusion dans les mandats de chacun des intervenants. Ainsi, la FAO au Burkina Faso bénéficie de financements plus importants pour son pôle ‘Urgence et réhabilitation’, pour mettre en œuvre des interventions de distribution d’intrants, que pour ses activités ‘traditionnelles’ d’appui à l’élaboration de programmes de développement agricole. Pour sa part, le PAM est engagé dans le soutien des filières céréalières à travers son programme novateur ‘Achats pour le progrès’⁴⁵, qui permet à l’organisation de favoriser l’achat local de céréales dont elle organise la distribution dans la sous-région.

Par ailleurs, la nécessité d’agir vite, pour apporter un soutien aux paysans, s’est malheureusement parfois faite au détriment de la coordination des interventions des PTF. C’est le cas des projets de distribution de semences mis en œuvre en 2008 au Burkina Faso par la FAO et la Banque Mondiale, qui n’ont pas réussi à s’accorder sur les stratégies de ciblage des populations bénéficiaires.

L'urgence a également provoqué une certaine déconnexion entre les actions financées par les partenaires techniques et financiers et les programmes ou politiques mis en place par les gouvernements. Les gouvernements du Burkina Faso et du Ghana ont notamment mis en place des programmes de distribution d'intrants, qui n'ont pas reçu les appuis escomptés des PTF, malgré les aides budgétaires exceptionnelles qui ont pu être accordées.

Encadré 7 : La Facilité alimentaire de l'UE

Définie globalement dans l'objectif de soutenir la production agricole à moyen terme dans les pays les plus touchés par la crise alimentaire, *la Facilité alimentaire* de l'Union Européenne, adoptée en décembre 2008, n'a pas encore été délivrée dans les trois pays étudiés. En réalité, les objectifs, les modalités et les canaux de financement sont très différents selon les pays. Il faut noter que si les trois pays sont ciblés par *la Facilité alimentaire*, le secteur agricole n'est dans aucun pays un secteur de concentration du 10ème FED.

Au Niger, la moitié de l'enveloppe totale du pays (10 des 19,2 millions d'euros) est attribuée au Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires (DNP-GCA), via le fonds commun des donateurs (FCD). Ces fonds sont donc spécifiquement attribués à des interventions de sécurité alimentaire et utilisent le Dispositif national du gouvernement, dans lequel les décisions de financement sont prises de manière consensuelle, entre le gouvernement et les 13 partenaires techniques et financiers signataires de l'Accord cadre. Cependant, en raison de la situation politique qui prévaut actuellement au Niger, le décaissement de cette aide est pour le moment suspendu par la Commission Européenne. L'autre partie de l'enveloppe est répartie entre la FAO, l'UNICEF (6 millions d'euros) et des appels à proposition ouverts aux ONG et aux agences de développement des Etats membres de l'UE (3,2 millions d'euros).

Au Burkina Faso, 18,1 millions d'euros (soit près de 80 % des financements attribués au pays) seront mis en œuvre par le programme Urgence et réhabilitation de la FAO, principalement sur des projets de multiplication et distribution de semences, afin d'assurer un niveau de récolte suffisant lors des prochaines campagnes agricoles. L'attribution de ces financements à la FAO a cependant créé des tensions importantes avec le gouvernement, qui se sent 'dépossédé' des financements de l'UE, alors même que le gouvernement a adopté en juin 2008 un 'Plan d'urgence pour la réalisation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle', qui comprenait notamment la distribution de semences et d'engrais.

Au Ghana, les 15 millions d'euros que doit recevoir le pays au titre de la *Facilité alimentaire* de l'UE devraient être décaissés en deux tranches en 2010 et 2011 à travers le 'Multi Donor Budget Support (MDBS)', le mécanisme d'appui budgétaire général qui réunit onze PTF du Ghana. Ces financements ont pour objectif d'aider le gouvernement du Ghana à améliorer la situation fiscale du pays suite aux pertes de revenus dues au retrait temporaire des taxes à l'importation de certains produits de première nécessité. 5,9 millions d'euros sont également soumis à appel à proposition pour les ONG et d'autres acteurs publics et privés pour des projets de sécurité alimentaire.

Si l'on observe un certain retour des financements des partenaires techniques et financiers dans le secteur agricole et alimentaire dans les trois pays depuis 2008, les interventions se sont d'abord concentrées sur des actions de court terme, visant à soulager les populations les plus vulnérables, à soutenir les mesures d'urgence des gouvernements ou à assurer à court terme un niveau de récolte suffisant. Cependant, le 'réengagement financier' annoncé par les bailleurs de fonds semble effectivement entamé.

Par contre, il est difficile d'en dire autant des engagements pris par la communauté internationale d'améliorer la coordination de leurs investissements et de soutenir les stratégies nationales agricoles et alimentaires. La majeure partie des interventions semble en effet avoir été 'déconnectée' des politiques et des structures nationales, et les interventions dans l'urgence se sont souvent faites au détriment d'une réelle coordination des interventions des PTF.

Le véritable changement souhaité par la communauté internationale tarde donc à se concrétiser. Il est pourtant crucial qu'il s'opère dès aujourd'hui, alors que s'élaborent les futures interventions des PTF dans le secteur agricole et que se redéfinissent les priorités de l'APD pour les prochaines années. Sans un changement d'orientation rapide sur le terrain, et une réelle coordination des investissements des PTF autour des politiques et programmes nationaux, il est à craindre que la situation n'évolue qu'à la marge dans les trois pays. Il est pourtant primordial que l'APD parvienne à la fois à soutenir les populations les plus vulnérables et à renforcer les capacités des Etats à répondre efficacement aux défis du développement agricole et de la sécurité alimentaire de leurs populations.

L'engagement récent et ferme des PTF à soutenir le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) en Afrique de l'Ouest offre d'importantes opportunités d'opérer ce changement d'approche. Cependant, un certain nombre de pré-requis sont nécessaires pour assurer la réussite du processus, et les Etats comme les PTF doivent prendre leurs responsabilités pour assurer un développement de programmes cohérent.

III/ Le renforcement des politiques nationales, enjeu majeur du développement agricole

« Nous nous engageons à fournir des ressources (...) pour soutenir le PDDAA et les plans nationaux et régionaux similaires en Afrique ».

Déclaration conjointe de L'Aquila sur la sécurité alimentaire, G8, 10 juillet 2009

Comme nous l'avons vu, le manque de coordination des actions des Partenaires techniques et financiers (PTF) tient en grande partie à leurs logiques d'intervention, au mode de formulation des projets et, en période de crise alimentaire, à l'urgence dans laquelle sont mis en œuvre les projets. Cependant, au Niger et au Burkina Faso, l'absence de politique sectorielle finalisée dans l'agriculture et l'alimentation accentue la dispersion des actions des PTF. Les Stratégies de développement rural (SDR) de ces deux pays sont aujourd'hui trop vastes pour permettre un réel alignement des PTF sur des priorités nationales. Conscients de ces lacunes, le Burkina Faso et le Niger sont en cours d'élaboration de programmes sectoriels agricoles et le Ghana, qui dispose d'une politique agricole sectorielle (FASDEP II, août 2007), en finalise actuellement le plan d'action.

Nous sommes aujourd'hui devant deux processus parallèles dans les pays étudiés. L'un est initié 'par la base'. Il s'agit des programmes agricoles sectoriels propres à chaque pays ; l'autre est initié à un niveau régional : ce sont les Programmes nationaux d'investissement agricole (PNIA), instruments nationaux de mise en œuvre de la politique agricole de la CEDEAO⁴⁶. Les enjeux liés à l'aboutissement de ces deux processus sont cruciaux : les programmes définitifs seront les outils concrets d'alignement des partenaires techniques et financiers, garants de l'articulation de leurs interventions.

Les gouvernements doivent, au préalable, assurer que ces deux processus se rejoignent pour ne représenter finalement qu'un seul et même programme agricole sectoriel par pays. Afin d'entraîner les PTF dans leur sillage, il est par ailleurs essentiel que les Etats démontrent concrètement leur volonté à mettre en œuvre ces programmes sectoriels, en faisant du secteur agricole et alimentaire une véritable priorité budgétaire.

Le travail présenté dans cette partie n'a pas la prétention de dresser un bilan exhaustif des processus en cours, dont la complexité et les ramifications ne sauraient être appréhendées dans leur intégralité par une étude de terrain. Cette partie tente de souligner les grandes lignes et les enjeux déterminants pour le développement des secteurs agricoles et alimentaires des 3 pays étudiés.

A. De l'approche projet à l'approche programme

Dans les trois pays, des programmes agricoles sectoriels sont en cours d'élaboration, parfois depuis plusieurs années. Ils sont initiés 'par la base', encouragée par le gouvernement ou un petit groupe de PTF. Leurs formes sont différentes dans les trois pays, mais ils visent globalement les mêmes objectifs : définir un cadre opérationnel permettant une mise en œuvre cohérente des objectifs définis dans les SDR - ou dans la politique agricole dans le cas du Ghana.

Le Burkina Faso et le Niger disposent tous deux de Stratégies de développement rural (SDR), qui sont des déclinaisons sectorielles de leurs Stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté⁴⁷. Ces documents définissent les orientations stratégiques poursuivies par le gouvernement, et représentent des cadres de référence dans lesquels doivent s'inscrire les interventions des PTF. Ils ne sont pas pour autant des outils d'alignement opérationnels, qui pourraient garantir l'articulation des interventions des partenaires techniques et financiers. En réalité, ils définissent des objectifs suffisamment larges pour que chaque PTF maintienne sa propre stratégie d'intervention par projet, tout en se proclamant 'aligné' sur les priorités nationales.

Pour faire face à ces contraintes, le Burkina Faso et le Niger élaborent, depuis plusieurs années, des programmes sectoriels dans l'agriculture ou le développement rural. Ces processus doivent aboutir à la formulation de cadres d'intervention opérationnels : des programmes, dotés de plans d'action chiffrés, et associés à une programmation budgétaire pluriannuelle. Il s'agit, au Burkina Faso, de l'élaboration du Programme sectoriel de développement rural productif (PROSDRP), et au Niger, du processus de régionalisation de la SDR.

Au Ghana, la situation est quelque peu différente, puisque le gouvernement a élaboré en 2002 sa première Politique sectorielle de développement agricole et alimentaire (FASDEP), qui a été révisée en 2007. Cette politique, basée sur la Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté du pays⁴⁸, est déclinée en plan opérationnel⁴⁹ dont la dernière version est pratiquement finalisée. Cependant, le gouvernement peine encore à convaincre les PTF à soutenir financièrement son plan d'action sectoriel à travers la mise en œuvre d'un SWAp – Sector Wide Approach.

L'élaboration de ces programmes sectoriels revêt une forme différente dans chaque pays. Cela va de l'approche programme 'intégrale' développée au Niger, définie dans le plan d'action de la stratégie de développement rural (encadré 8) au SWAp, en cours d'élaboration au Ghana⁵⁰. Celui-ci est centré sur des objectifs opérationnels comprenant l'augmentation de la productivité des filières céréalières, de l'élevage et de l'aquaculture ; l'amélioration de la sécurité alimentaire ; et l'expansion des infrastructures (annexe 3).

Mais ces processus partent du même constat et poursuivent globalement les mêmes objectifs : l'amélioration de l'efficacité des investissements publics et l'alignement des partenaires techniques et financiers sur les politiques, stratégies et procédures nationales.

Ainsi la feuille de route du PROSDRP du Burkina Faso souligne l'existence d'une multitude d'interventions techniques et financières non harmonisées. « *Au cours des années précédentes, des efforts considérables ont été déployés pour s'assurer que les interventions s'inscrivent dans le cadre de la politique nationale du pays concerné et que la coordination soit améliorée. Néanmoins, ces efforts sont restés insuffisants et n'ont pas permis le déploiement complet des capacités nationales pour élaborer et mettre en œuvre leurs politiques* »⁵¹. De même, le SWAp dans le secteur agricole au Ghana se donne pour objectifs « *d'accroître la maîtrise du processus de développement du secteur par le gouvernement*⁵² ; *d'améliorer l'harmonisation et l'alignement des PTF* ; *de favoriser une utilisation efficiente et effective des ressources* ; et *d'accroître, in fine, l'impact sur la croissance et la réduction de la pauvreté* »⁵³.

Encadré 8 : L'approche programme 'intégrale' du Niger

Le Plan d'action de la Stratégie de développement rural (SDR), publié en 2006, est basé sur une approche programme 'intégrale', c'est-à-dire dont les 14 programmes (10 'structurants' et 4 'prioritaires') traduisent l'ensemble des missions des ministères liés au développement rural. Chaque programme doit faire l'objet d'un plan d'action spécifique, qui définit des objectifs et des activités précises. Toutes les actions des Partenaires techniques et financiers doivent théoriquement s'inscrire dans ces plans d'action. Afin de coordonner les

interventions des PTF dans chacun des programmes et d'assurer le co-pilotage des programmes, 14 cadres sectoriels de concertation Etat-PTF ont été créés.

Près de trois ans après la publication du Plan d'action, moins de 5 cadres de concertation sont effectivement fonctionnels. Si la revue conjointe, réalisée pour la 2ème année consécutive, du programme 'Eau potable et assainissement', constitue les prémices d'une approche programme, la grande majorité des programmes peine à se concrétiser. Malgré un exercice de 'division du travail', qui a abouti du côté des PTF à la désignation d'un chef de file pour chacun des programmes, la multiplicité des cadres de concertation et le manque de disponibilité ou de volonté de certains PTF à se coordonner ralentissent considérablement le processus. Par ailleurs, plusieurs PTF critiquent le nombre trop important de programmes, qui donne un caractère de *'shopping list'* à la SDR, où chacun peut piocher et financer ce qui l'intéresse, sans se coordonner. Du côté des ministères et des services techniques, certains acteurs redoutent également de *'perdre la main'* sur des financements en cas de meilleure coordination des PTF, et sont finalement peu assidus dans l'élaboration des programmes.

Pour dépasser ces blocages, 'opérationnaliser' davantage la SDR et mieux adapter l'approche programme au contexte de décentralisation en cours, certains PTF encouragent actuellement le développement de la 'régionalisation de la SDR'. Il s'agit de favoriser sa mise en œuvre à partir des régions. La réalisation de Plans d'action régionaux (PAR) devrait permettre de hiérarchiser les priorités au niveau local, par le choix d'actions prioritaires pour chacune des régions, tout en assurant une cohérence avec les programmes définis au niveau national. Les plans d'action régionaux doivent être le résultat d'une programmation concertée entre les acteurs concernés ; PTF, mais également administrations, communes décentralisées et organisations paysannes et de la société civile. Les premiers PAR ont été ainsi élaborés dans les régions de Diffa et de Dosso.

Le passage progressif de 'l'approche projet' à 'l'approche programme' demande une redéfinition profonde des rôles et des interventions respectifs des PTF, de l'Etat et de ses services techniques, mais également de la société civile.

La mise en œuvre d'un programme sectoriel demande notamment :

- **Des compétences spécifiques** aussi bien au sein des PTF que des gouvernements. Au Ghana, un responsable du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation déplorait le manque de connaissances de certains PTF des principes et de la mise en œuvre d'un SWAp. La première étape a été d'organiser une formation commune aux services techniques du ministère et des PTF pour s'accorder sur la définition du programme sectoriel, et clarifier les pré-requis nécessaires à sa mise en œuvre. De même au sein des ministères, les compétences nécessaires au développement d'outils de programmation, de suivi-évaluation font parfois défaut. **Un renforcement préalable des capacités** est donc nécessaire. Si la majorité des interventions des PTF comprend un volet de renforcement des capacités, celui-ci est trop souvent orienté vers les besoins opérationnels des projets, et peu coordonné avec les actions des autres PTF. Au Niger, par exemple, seuls quelques PTF accompagnent les ministères du développement rural dans la formulation d'un plan global de formation, permettant le renforcement des capacités des administrations. Alors que cette initiative devrait faire l'objet d'un soutien systématique des autres PTF.
- **Un investissement humain et financier spécifique.** La définition d'un programme sectoriel, l'élaboration d'un Cadre de dépense à moyen terme (CDMT), l'utilisation des procédures financières et administratives locales, etc. relèvent d'un processus d'apprentissage mutuel. Il nécessite, pour les PTF, 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.

- **Un rythme** particulier, nécessaire à tout processus d'apprentissage et une importante **flexibilité** pour permettre, au besoin, de réorienter les interventions. Peu de PTF disposent, au niveau des agences pays, d'une marge de manœuvre importante dans les choix financiers, sur les enveloppes attribuées par leur siège. Les agences des Nations Unies rencontrées dans les trois pays ont par exemple des difficultés à s'inscrire dans une approche programme, leur fonctionnement impliquant la mise en œuvre de projets ou programmes financés par des bailleurs extérieurs, difficiles à faire évoluer à posteriori. A l'inverse, la coopération danoise (DANIDA) bénéficie au Burkina Faso et au Niger d'un important niveau de décentralisation des décisions, lui assurant une flexibilité nécessaire à la coordination et à l'alignement de ses interventions. Au Burkina Faso, par exemple, le programme d'appui au développement agricole (PADAB), financé par DANIDA, est l'un des deux seuls programmes d'appui aux filières agricoles à utiliser et à renforcer les cadres de concertation régionaux, que sont les Comités régionaux de coordination des politiques sectorielles agricoles et les Chambres régionales d'agriculture.
- **Le repositionnement des PTF qui doivent passer** de l'exécution des projets à l'appui technique ou au soutien à l'exécution des politiques nationales.
- **Enfin, la participation effective de la société civile** à l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques agricoles est nécessaire. Si la mise en œuvre de programmes sectoriels doit donner plus de poids à l'Etat dans les décisions d'orientation politique et dans la maîtrise d'ouvrage de la politique agricole, il est nécessaire que la société civile soit suffisamment forte et organisée pour assurer un contrepoids effectif. Aujourd'hui, les organisations de la société civile, et notamment les organisations professionnelles agricoles et les organisations de femmes, premières concernées par le développement du secteur agricole, ne participent pas suffisamment, ni efficacement. Ces organisations manquent souvent de capacités pour s'intégrer et influencer significativement les décisions. Leur participation est souvent limitée à une consultation de dernière minute, qui limite leur poids réel dans les décisions finales.

Si le discours général est favorable à la mise en œuvre de programmes sectoriels dans les trois pays, dans les faits les PTF sont peu nombreux à s'investir concrètement dans leur mise en œuvre :

- Le Danemark, l'Allemagne et la France forment au Burkina Faso une sorte de 'noyau dur' qui encourage le processus et initie des actions concrètes dans le sens de l'alignement. Il s'agit, par exemple, du soutien à l'élaboration d'un plan de formation sectoriel avec les ministères concernés, d'une assistance technique à la formulation du programme sectoriel, du renforcement des structures de concertation, de décision et de pilotage aux niveaux national ou régional, de la réalisation d'un diagnostic commun des circuits de financement nationaux, etc.
- Au Niger, ce sont la Commission Européenne (DCE) et les coopérations luxembourgeoise (LuxDevelopment) et danoise (DANIDA) qui appuient le plus efficacement le processus de régionalisation de la Stratégie de développement rural. Dans la région de Dosso, un plan d'action régional a été élaboré grâce au soutien de LuxDevelopment (encadré 8). Le Danemark, de son côté, utilise autant que possible les circuits financiers de l'Etat pour mettre en œuvre son appui au processus de régionalisation.

La majorité des PTF reste toutefois dans une position attentiste, se disant prête à soutenir un processus commun et à s'aligner sur un programme national, mais ne prend pas d'initiatives concrètes pour soutenir le processus. Les PTF sont nombreux à assimiler 'programme sectoriel' à 'aide budgétaire' et ne cachent pas leur scepticisme et leurs craintes sur la capacité de l'Etat à gérer un tel programme.

B. Des programmes d'investissement agricole désormais incontournables

En 2003, les dirigeants africains ont adopté le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA⁵⁴) - le volet agricole du NEPAD - qui pose un cadre commun de réflexions et d'actions pour la croissance agricole et la réalisation de la sécurité alimentaire. Il promeut le retour d'investissements massifs dans le secteur agricole, mais aussi un changement d'approche fondamental des gouvernements et de leurs partenaires techniques et financiers. Ce processus bénéficie d'un soutien politique fort de la part des dirigeants africains et de la communauté internationale dans son ensemble⁵⁵.

Après une période de stagnation, le PDDAA est en plein développement. Dans les prochains mois, 20 pays africains dont les 15 de la CEDEAO devraient avoir signé des 'pactes de partenariat' avec les PTF pour la réalisation d'investissements permettant d'atteindre un taux de croissance agricole de 6 % par an. Dans cette optique, des tables rondes sont organisées sur les Programmes nationaux d'investissement agricole (PNIA) dans l'ensemble des pays de la région. La table ronde a été l'occasion de réaffirmer que le PNIA est totalement intégré dans la SDR, qui reste le cadre de référence du secteur rural. Le Ghana et le Burkina Faso devraient suivre dans les prochaines semaines.

La signature de ces 'pactes de partenariat' représente l'aboutissement d'un processus qui débouchera sur la réalisation de plans nationaux d'investissement agricole (PNIA). Ces PNIA devraient devenir les instruments de mise en œuvre commune de la politique agricole de la CEDEAO au niveau national. Ils devraient notamment représenter des programmes d'investissement spécifiques, dotés d'objectifs précis et chiffrés, servant de base à la coordination des interventions des PTF dans le secteur agricole dans les prochaines années. Si ces PNIA ont un potentiel fédérateur important, la clé de leur réussite reste la réalisation d'un processus inclusif durant leurs phases d'élaboration et de mise en œuvre, afin d'assurer la participation et l'adhésion de l'ensemble des parties prenantes. Ils doivent également assurer une cohérence forte avec les programmes sectoriels en cours d'élaboration pour, *in fine*, ne représenter qu'un seul et même programme.

Ce processus de mise en cohérence semble sur la bonne voie au Ghana, où la dernière version du Plan sectoriel agricole, élaboré en août 2008 devrait représenter à la fois l'aboutissement du plan d'action de la politique agricole, et celui du processus du PNIA.

Au Niger, les acteurs impliqués dans l'élaboration du PNIA, ont jugé bon de garder la Stratégie de développement rural (SDR) comme cadre de référence pour le Programme d'investissement agricole. Ainsi, le PNIA Niger devient PNIA/SDR. Dans un souci d'harmonisation et de mise en œuvre effective de ce PNIA/SDR, les parties prenantes au Niger sont allées plus loin, en signant une Charte de partenariat entre le gouvernement nigérien et les partenaires au développement du PNIA.

Si le chemin est encore long, cette Charte engage l'ensemble des parties prenantes (Etat, PTF, organisations paysannes, ONG et associations de développement et secteur privé) à « une mise en œuvre harmonieuse de la SDR et à son opérationnalisation ». Elle engage particulièrement les PTF à promouvoir le dispositif institutionnel mis en place par le gouvernement du Niger au niveau sectoriel pour la coordination et la gestion de l'aide. Ce 'pacte' constitue donc une base solide pour réengager les PTF et l'Etat dans le dialogue politique sur les priorités de développement agricole du pays.

Avec ces processus, les PTF se trouvent face à un double défi: savoir répondre de façon coordonnée à une demande unique des Etats, et proposer des méthodes et des procédures qui, tout en se conformant à l'esprit de la Déclaration de Paris, tiennent

compte des engagements pris préalablement avec les Etats. Cela implique notamment d'adapter les procédures ou de mettre en place des dispositifs communs facilitant l'alignement sur les choix des pays partenaires. Il convient également de raccorder les interventions déjà financées aux programmes d'investissement en cours d'élaboration dans chaque pays.

Il ne sera désormais plus possible pour les PTF d'intervenir sans référence aux programmes d'investissements agricoles inscrits dans les pactes de partenariat. Le défi pour les PTF est de concilier les contraintes internes liées à leurs conditions d'engagement financier et à leurs procédures propres, avec les facilités offertes par les mécanismes coordonnés proposés par les pays partenaires et les autres bailleurs.

Par ailleurs, les PNIA sont complétés à l'échelle régionale par des programmes régionaux, qui sont actuellement en cours d'élaboration. Si leur forme finale n'est pas encore connue, ces programmes devraient constituer les nouveaux cadres opérationnels de la politique agricole régionale de la CEDEAO et permettre l'articulation entre les niveaux régional et national. Il est donc important que les PTF saisissent cette opportunité pour mieux organiser leur coopération au niveau régional. Si certains PTF appuient directement la CEDEAO dans la mise en œuvre de la politique agricole régionale, la majorité ne dispose pas de mécanisme de coordination qui permette d'avoir une vision régionale satisfaisante et de garantir la cohérence de leurs interventions dans les différents pays. Le marché Ouest africain est en effet un marché unique, même s'il est aujourd'hui plus ou moins effectif. Il représente surtout un espace d'intégration privilégié au sein duquel 15 pays se sont engagés à disposer de politiques sectorielles et commerciales communes. Il est donc nécessaire que les PTF s'organisent au niveau régional pour répondre à cette volonté politique affichée.

Une agriculture dépendante des politiques commerciales: TEC et APE. ⁵⁶

La mise en place de politiques agricoles et alimentaires volontaristes apparaît aujourd'hui comme une nécessité pour le développement de ce secteur. Mais les efforts entrepris pourraient bien être hypothéqués par l'absence d'un environnement favorable, notamment commercial.

Le niveau de protection de la CEDEAO apparaît notamment en déphasage avec les niveaux observés dans la plupart des économies concurrentes de l'Afrique de l'Ouest. L'analyse montre que la protection du Maroc est systématiquement plus élevée que celle de la CEDEAO, quels que soient les produits alimentaires. L'écart est en moyenne de 35 points de droits. La comparaison avec l'Union européenne (UE) montre quant à elle que pour tous les produits importants pour l'économie agricole ou agro-industrielle, la protection européenne est plus forte encore. L'écart est par exemple de 32 points pour les céréales, de 50 pour le lait et les produits laitiers, de 16 pour les viandes, de 31 points pour le sucre et de 8 pour le tabac.

Loin de stimuler les opérateurs des filières agricoles africaines, ces faibles niveaux de protection minent au contraire leurs efforts pour investir et vivre correctement de la vente de leurs produits, et satisfaire ainsi le marché régional. Le secteur agricole de l'Afrique de l'Ouest subit une concurrence de pays au niveau de développement plus élevé, qui ont les capacités de subventionner leurs agricultures, comme c'est le cas notamment des pays de l'UE. Il est donc impératif et urgent de renforcer la politique agricole de la CEDEAO, avec une politique commerciale conforme aux intérêts de la région, et qui répondra aux attentes d'un secteur de production mis en difficulté par une libéralisation hâtive. De nombreux pays, au premier rang desquels les Etats-Unis et l'Europe, ont développé leur agriculture sur la base d'une préférence nationale ou communautaire, c'est-à-dire en protégeant leurs marchés. Ils continuent à le faire en usant d'autres outils que la protection aux frontières (normes, soutiens directs...).

Tandis que l'ambition actuelle de la région en matière de développement économique s'appuie prioritairement sur la croissance du marché régional, il importe de combler le vide actuel de politique commerciale commune en dotant la région d'instruments clairs, dont les

finalités et les modalités de fonctionnement sont transparentes et appropriées aux besoins de la région. Dans ce contexte, le Tarif extérieur commun (TEC) de la CEDEAO en cours d'élaboration doit pouvoir répondre aux dynamiques de croissance et de développement identifiées par les politiques sectorielles de la région.

Mais surtout, dans un contexte de négociation d'Accord de partenariat économique avec l'Union européenne, le TEC doit établir une référence à partir de laquelle s'effectuera tout démantèlement tarifaire partiel qui sera décidé dans le cadre d'un calendrier de libéralisation. A défaut de politique commerciale régionale adéquate, le risque est grand d'anéantir les efforts de relance des secteurs productifs, à commencer par le secteur agricole et alimentaire.

Si les processus d'élaboration des Programmes d'investissement agricole bénéficient d'un soutien affiché de la communauté internationale, ils demeurent fragiles. Leur réussite dépendra de la mobilisation et de l'inclusion de l'ensemble des acteurs concernés par leur mise en œuvre, au premier rang desquels les Etats et les PTF. Mais nous avons vu que le réengagement financier annoncé sur la scène internationale dans l'agriculture et l'alimentation tarde encore à se concrétiser. L'éventualité d'un nouveau revirement, ou simplement d'une moindre réalisation, n'est malheureusement pas impossible. Dans ce contexte, il est essentiel que le Niger, le Burkina Faso et le Ghana – ainsi que les autres pays Ouest-africains – se mobilisent pour consacrer une part plus importante de leurs ressources à l'élaboration, à la mise en œuvre et au financement des programmes sectoriels.

C. Faire de l'agriculture une véritable priorité budgétaire nationale

Les Chefs d'Etats et de gouvernements de l'Union Africaine (UA) se sont engagés lors du Sommet de l'UA tenu à Maputo (Mozambique) en 2003 à « *mettre d'urgence en œuvre le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA), ainsi que les projets pilotes prévus et les Plans d'action évolutifs pour le développement agricole aux niveaux national, régional et continental. A cette fin, [les signataires conviennent] d'adopter des politiques saines de développement agricole et rural, et d'allouer chaque année au moins 10 % de nos budgets nationaux à leur mise en œuvre, dans un délai de cinq ans*⁵⁷. »

Pour soutenir durablement les engagements en termes de politique agricole et de sécurité alimentaire, et permettre une mise en œuvre réelle des programmes agricoles sectoriels, le respect des engagements de Maputo est plus nécessaire que jamais. Il donnera notamment un signal fort aux PTF sur la volonté politique et la capacité des Etats à investir durablement dans l'agriculture et l'alimentation. Il représente de ce point de vue un gage essentiel pour entraîner les PTF dans le soutien des programmes nationaux.

Si la part des dépenses agricoles dans les dépenses publiques totales représente en moyenne 16,3 % au Niger (2001-06) et 26,7 % au Burkina Faso (1991-2006), contre seulement 8,7 % au Ghana (2000-07)⁵⁸, une très large partie de ces dépenses enregistrées au budget est le fait de projets mis en œuvre par les PTF dans le secteur agricole, comme nous l'avons vu dans la première partie de cette étude.

Ainsi, et comme le souligne une récente étude conduite au Burkina Faso, « *l'esprit de la Déclaration de Maputo (...) ne semble pas respecté. En 2007 par exemple, on note un fort accroissement des réalisations d'investissement dans le secteur agricole au niveau du Ministère de l'Agriculture, dû essentiellement à une forte hausse des subventions extérieures réalisées par les bailleurs, et non du fait de l'accroissement des investissements financés par l'Etat*⁵⁹. »

Par ailleurs, si l'on se focalise sur les investissements réalisés dans le secteur agricole au Burkina Faso entre 2005 et 2008, la part financée par l'Etat sur le budget total du secteur agricole, représente 6,4 % pour les prévisions et 8,1 % pour les réalisations⁶⁰.

Globalement, au regard des objectifs de croissance agricole, de réduction de la pauvreté et de sécurité alimentaire, que les gouvernements ont assignés au secteur rural et à l'agriculture en particulier dans les trois pays, il semble que le secteur agricole et alimentaire n'occupe pas encore la place qui devrait être la sienne dans les budgets ou les dépenses nationales. Si les Etats ne consacrent pas de financements plus importants au secteur agricole et alimentaire dans les prochaines années, il est probable que les niveaux actuels d'investissement ne suffisent pas pour avoir l'effet d'entraînement désiré auprès des PTF. Mais surtout, il est à craindre que les objectifs d'une croissance soutenue, permettant d'atteindre la sécurité alimentaire et nutritionnelle et une réduction de la pauvreté, ne soient pas atteints, particulièrement si les financements annoncés par les PTF ne sont pas délivrés à la hauteur des attentes.

Après des décennies de relatif désinvestissement des Etats et de la communauté internationale dans le secteur agricole, nous observons un retour certain des politiques agricoles dans les trois pays étudiés. La dégradation de la situation alimentaire, provoquée par la hausse brutale des prix depuis 2008, a à nouveau douloureusement fait prendre conscience, tant aux Etats qu'aux PTF, que le développement du secteur agricole nécessite un pilotage délicat du secteur, qui ne peut être dépendant des seules règles du marché. La stratégie de ces trente dernières années, marquées par la multiplication d'interventions ciblées et orientées vers des besoins de court terme, a montré ses limites. L'ensemble des acteurs, Etats comme PTF, a pris conscience qu'il ne peut pas se substituer à de véritables politiques agricoles et alimentaires, chargées de définir des orientations claires et des priorités, et de réaliser des arbitrages nécessaires.

Cependant, les défis restent très importants dans les trois pays. Après des décennies d'ajustement structurel, qui ont réduit les capacités d'intervention des gouvernements, les Etats doivent se donner les capacités et les ressources nécessaires à l'élaboration et la mise en œuvre de véritables programmes sectoriels. De leur côté, les PTF doivent se réorganiser en profondeur, modifier leurs stratégies d'intervention et être capables de coordonner leurs actions pour apporter un appui efficace aux gouvernements, malgré leurs visions, procédures et modalités parfois très différentes.

Par ailleurs, à la multitude de projets, ne doit pas se substituer une diversité de programmes et de stratégies nationales. Il est primordial que les Etats et les PTF travaillent ensemble à assurer une harmonie entre les initiatives en cours, et se mobilisent ensemble pour la mise en œuvre d'une même politique agricole. Il est enfin nécessaire que cette cohérence soit également recherchée avec les politiques commerciales mises en œuvre aux niveaux national et régional, sans quoi il sera difficile de construire un véritable développement du secteur agricole et alimentaire.

Conclusions

La hausse brutale des prix, début 2008, a provoqué en Afrique de l'Ouest une forte dégradation de la situation alimentaire des populations. Cette situation de crise et les manifestations contre la vie chère qui ont suivi, ont sonné comme un douloureux réveil pour la communauté internationale : l'agriculture a pendant trop longtemps été un secteur oublié de l'aide publique au développement et des politiques publiques des pays du Sud.

En Afrique de l'Ouest en général, et dans les trois pays étudiés en particulier, les réactions des Partenaires techniques et financiers, ainsi que des Etats et de la CEDEAO, sont porteuses d'espoir. Elles combinent en effet un certain réinvestissement financier dans le secteur agricole et alimentaire, et un retour des politiques agricoles, tant au niveau régional que national. Elles ont le potentiel nécessaire pour réduire durablement la faim et assurer un développement agricole sur le long terme.

Les Partenaires techniques et financiers (PTF) présents dans les pays sont en train d'opérer un certain revirement dans l'orientation de leurs interventions, afin de redonner à l'agriculture et à l'alimentation une place prépondérante dans la lutte contre la pauvreté. Bien que ces premiers appuis n'aient pas été réalisés sur des ressources additionnelles et restent insuffisamment coordonnés, l'agriculture et la sécurité alimentaire sont actuellement au cœur des discussions avec les Etats de la région et des projets d'envergure sont en cours d'élaboration.

Du côté des Etats et de la CEDEAO, cette situation de crise a remis au premier plan la nécessité de mettre en œuvre rapidement des politiques agricoles et alimentaires ambitieuses, qui permettent de donner une vision cohérente du développement du secteur et de coordonner efficacement les interventions des PTF autour d'objectifs communs. C'est toute l'ambition notamment de la politique agricole régionale de la CEDEAO et de ses volets opérationnels, les Programmes nationaux et régionaux d'investissement agricole (PNIA et PRIA).

Mais les défis techniques, politiques et financiers sont énormes.

L'élaboration de politiques agricoles et alimentaires cohérentes nécessite une réelle coordination des processus en cours, tout en assurant la participation active de l'ensemble des parties prenantes. Il est crucial d'assurer une cohérence entre les différentes politiques ou programmes, notamment les PNIA promus par la CEDEAO, et les programmes sectoriels préexistants. Cette harmonie doit être également trouvée avec les programmes d'urgence élaborés en réponse à la hausse des prix des produits alimentaires, et ce, afin d'assurer une direction politique claire pour l'ensemble des acteurs. Il est enfin nécessaire de créer un environnement commercial favorable au développement du secteur agricole, à travers la mise en œuvre d'un tarif extérieur commun et d'accords commerciaux suffisamment favorables aux petits agriculteurs.

Pour les PTF, il n'est désormais plus imaginable d'intervenir en dehors de ces programmes agricoles sectoriels en cours d'élaboration. Il leur devient donc nécessaire d'adapter leurs procédures et leurs stratégies d'intervention pour faciliter et renforcer leur alignement sur les choix des pays partenaires. Ils doivent également tenter de relier les interventions déjà financées et les initiatives spéciales élaborées en réponse à la crise alimentaire, aux priorités et aux programmes nationaux en cours d'élaboration. Ils ne peuvent plus faire l'économie de la coordination de leurs interventions, et doivent traduire les annonces faites dans les forums internationaux en financements additionnels et prévisibles sur le long terme.

En conjuguant un réinvestissement financier et une véritable dynamique politique dans les pays, les Etats et leurs PTF ont aujourd'hui les moyens d'investir dans des politiques qui mettront un terme à un cercle vicieux qui n'a que trop duré, et dont les premières victimes sont les populations. Des progrès notables sont déjà visibles dans les trois pays, qui doivent encourager les PTF à aller plus loin pour agir efficacement, construire et renforcer les capacités des Etats. Mais les différents acteurs doivent absolument jouer le jeu et cesser de privilégier leurs intérêts et leurs pratiques individuelles. Les gouvernements et les PTF ne doivent pas passer à côté de cette occasion, car ils seraient les premiers responsables de cet échec.

Recommandations

Aux Partenaires techniques et financiers

Le réengagement annoncé des PTF en réaction à la situation de hausse brutale des prix alimentaires dans les 3 pays étudiés offre de réelles opportunités de soutenir le développement agricole et la sécurité alimentaire des populations. Pour y parvenir, il est toutefois crucial que les PTF changent radicalement leur approche. Il convient de :

I/ Investir concrètement dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes sectoriels

La coordination des interventions des PTF doit se faire autour d'orientations communes répondant aux priorités du gouvernement et visant à construire une politique sectorielle cohérente dans le pays. Pour cela, il est nécessaire :

1. **D'inscrire systématiquement les interventions dans le sens des politiques sectorielles des gouvernements (ou échelons locaux).** Les PTF doivent intégrer les interventions déjà financées et leurs futures interventions dans les programmes sectoriels en cours d'élaboration, en soutien aux priorités et aux procédures nationales;
2. **De soutenir pleinement la mise en cohérence des PNIA et des processus en cours,** tout en assurant un lien fort entre les interventions dans les différents pays de la région et le niveau régional;
3. **De 'décentraliser' les niveaux de décision au niveau des régions et des pays d'intervention** pour disposer de flexibilité suffisante dans la prise de décision, le financement, et l'alignement de leurs interventions sur les priorités nationales. Cette 'décentralisation' doit s'accompagner de directives claires et visant à appuyer les gouvernements dans l'élaboration, la mise en œuvre et le pilotage de la politique sectorielle. Les PTF doivent également être mieux organisés au niveau régional, afin d'assurer une réelle coopération avec la CEDEAO ;
4. **De systématiser le renforcement des capacités locales à tous les niveaux dans leurs interventions** (central, services techniques déconcentrés et décentralisés). Ils doivent soutenir l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de formation sectoriel avec le gouvernement, et également assurer le renforcement de la société civile locale, notamment des organisations paysannes.

II/ Utiliser et renforcer les cadres et les procédures existants, et s'appuyer sur la priorité des acteurs

Pour cela, il est nécessaire de :

5. **Rechercher systématiquement l'utilisation des cadres de concertation ou de programmation existants.** Ces cadres doivent être des outils concrets d'alignement pour les PTF. Là où ils sont inexistantes ou insuffisants, les PTF doivent soutenir les acteurs pour la création ou le renforcement d'outils pérennes, en lien avec les autorités compétentes et en cohérence avec les priorités nationales ;
6. **Rechercher l'utilisation des procédures existantes.** Dans le cadre des projets : éviter la mise en place d'unités de gestion de projet, favoriser une participation systématique des agents de l'Etat dans les comités de pilotage ; utiliser les barèmes de l'Etat et les procédures du gouvernement, notamment les systèmes de passation

de marchés nationaux, et travailler à les renforcer lorsqu'ils sont insuffisants, sur une période transitoire et avec des objectifs clairement définis ;

7. Soutenir le **processus de décentralisation et déconcentration en cours**, en responsabilisant les échelons locaux dans la programmation, le suivi-évaluation et la gestion des fonds des projets, lorsque cela est possible ;

III/ Passer du stade de la concertation à une réelle coordination des interventions

Il existe dans les trois pays des cadres de concertation, qui permettent l'échange d'informations, mais qui ne permettent pas aujourd'hui de coordonner les interventions. Il est nécessaire :

8. **De favoriser la création ou le renforcement de cadres sous-sectoriels, thématiques ou régionaux**, et d'assurer une participation effective des PTF, afin de progresser dans l'harmonisation des pratiques sur le terrain, pour chaque domaine d'intervention précis ;
9. **D'assurer des liens forts entre les différents cadres de coordination** sur le développement rural, l'agriculture, la sécurité alimentaire ou la prévention des crises, la nutrition, etc. ;
10. **D'intégrer l'ensemble des parties prenantes** dans les cadres de programmation et de coordination des interventions. Il est nécessaire d'assurer et de soutenir la participation de la société civile et des organisations paysannes ;
11. **De favoriser une programmation et des revues conjointes Etat-PTF des interventions par secteur et sous-secteurs** pour assurer une vision commune des contraintes et des opportunités, et s'accorder sur les stratégies, pratiques et actions concrètes à mettre en œuvre, tout en renforçant la transparence ;

IV/ Transformer les annonces financières faites au niveau international en financements additionnels, de long terme et prévisibles, afin de renforcer les processus nationaux et régionaux en cours

Les PTF doivent :

12. **Mieux aligner leurs procédures de financement sur celles des Etats et mieux les harmoniser entre PTF**, pour réduire le fardeau des gouvernements dans la gestion des différents mécanismes, calendriers, procédures de reporting, indicateurs, évaluations, missions ;
13. **Favoriser les appuis directs aux budgets des pays, couplés à un appui technique spécifique** au renforcement des systèmes de gestion des finances publiques nationales. Lorsque les appuis budgétaires ne sont pas réalisables, les PTF doivent favoriser l'utilisation du système financier national, par exemple, par la création d'un compte sécurisé dont les fonds transitent par les circuits financiers de l'Etat ;
14. **Favoriser des financements sur des périodes plus longues**, de 3 à 5 ans, pour accroître leur prévisibilité et leur transparence. Il convient également de mieux aligner les déboursements sur les calendriers budgétaires nationaux pour faciliter leur intégration dans la comptabilité nationale et réduire les coûts qui leur sont associés ;
15. **Assurer des financements significatifs, et de long terme, au renforcement de la société civile locale**, et notamment aux organisations de producteurs. Ces financements doivent également renforcer spécifiquement les organisations de femmes, ainsi que les activités qui permettent de promouvoir leurs droits.

Aux gouvernements

La dégradation de la situation alimentaire, depuis 2008, a remis au premier plan la nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques agricoles et alimentaires. Il est essentiel que les gouvernements des trois pays saisissent cette occasion d'assurer une meilleure coordination des PTF autour des politiques nationales et régionales. Pour cela, les gouvernements doivent :

I/ Assurer un pilotage actif dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des programmes sectoriels agricoles et de sécurité alimentaire

1. **En mettant en place des politiques agricoles et alimentaires globales** qui assurent la cohérence des interventions de l'ensemble des acteurs, dans la durée, ainsi qu'un environnement nécessaire à leur expression (politique commerciale et budgétaire). Ces politiques doivent assurer la sécurité alimentaire de tous et porter une attention particulière aux petits producteurs ;
2. **En assurant la mise en cohérence des programmes nationaux d'investissement agricole** (PNIA) et des processus antérieurs engagés avec les processus régionaux en cours ;
3. **En travaillant à la mise en œuvre d'une politique commerciale régionale qui permet d'assurer le développement du secteur agricole** aux niveaux régional et national, en :
 - a. **Mettant en place un Tarif extérieur commun qui offre un niveau de protection régional suffisant** pour permettre le développement du secteur agricole ;
 - b. **Assurant la négociation d'un Accord de partenariat économique favorable au développement** du secteur agricole et alimentaire.
4. **En assurant un processus véritablement inclusif, fédérateur et responsabilisant.** L'ensemble des parties prenantes, particulièrement les organisations de producteurs, doit être inclus dans les phases d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi-évaluation des programmes sectoriels. Les organisations de producteurs doivent devenir cosignataires des politiques agricoles élaborées.

II/ Assurer un véritable leadership dans la coordination des interventions des PTF

5. **En jouant un rôle de premier plan au sein des cadres sectoriels pour atteindre une meilleure coordination des interventions.** Les gouvernements devraient assurer une représentation de haut niveau au sein de ces cadres sectoriels afin d'assurer la représentation de sa vision politique ;
6. **En élaborant des outils concrets d'alignement** (manuels de procédures, etc.) **et en fixant des engagements spécifiques aux PTF dans les sous-secteurs ;**
7. **En assurant la convergence et la cohésion des différents ministères** et services techniques impliqués dans le développement du secteur rural, notamment dans leurs relations avec les PTF.

III/ Faire de l'agriculture et de la sécurité alimentaire une véritable priorité budgétaire

8. **En consacrant au moins 10 % des budgets nationaux à la mise en œuvre des politiques agricoles et de sécurité alimentaire.** Plus spécifiquement, il s'agit de :

- a) Consacrer une part significative des ressources propres de l'Etat à l'atteinte de cet objectif ;
 - b) Consacrer une part significative de ces financements aux investissements productifs ;
 - c) Consacrer au moins 50 % des budgets nationaux dédiés à l'agriculture pour accompagner les petites exploitations familiales ;
9. **En assurant une plus grande transparence des budgets nationaux**, afin d'évaluer la part réellement consacrée au soutien du secteur agricole et alimentaire et notamment au renforcement des petits agriculteurs ;
10. **En appuyant le renforcement des capacités des organisations de producteurs et des organisations de femmes**, par un appui institutionnel et un renforcement de leurs capacités de formulation et de suivi des politiques agricoles.

Aux organisations de la société civile et aux ONG

I/ Investir les espaces de coordination, de décision et d'élaboration des politiques agricoles et de sécurité alimentaire. Les organisations paysannes notamment doivent renforcer leur force de proposition dans ces cadres, à partir de leur connaissance du terrain.

II/ Assurer que les ONG internationales, comme les gouvernements, délivrent ou s'engagent à délivrer une aide de qualité. Ceci particulièrement :

- En respectant les priorités exprimées par les personnes vivant dans la pauvreté ;
- En s'assurant d'une connaissance suffisante du contexte pour garantir la pertinence des actions tant aux niveaux social, culturel, économique que politique ;
- En adaptant leurs interventions aux options politiques nationales et locales, et en coordination avec les autres acteurs au niveau local, national et régional, selon le niveau d'intervention ;
- En assumant leurs responsabilités face aux bénéficiaires et à leurs organisations partenaires ;
- En respectant le fait que les citoyens, la société civile locale et les gouvernements des pays en développement sont les premiers acteurs du développement – et non pas les ONG internationales ;
- En assurant des engagements et des financements de long terme, prévisibles et déboursés à échéance ;
- En harmonisant leurs pratiques et procédures avec les autres donateurs, pour minimiser les coûts associés à l'aide, pour éviter la duplication des interventions, tout en assurant une certaine diversité des approches. Cela est particulièrement nécessaire dans la relation avec leurs organisations partenaires ;
- En étant transparents vis-à-vis des tiers, par la publication de leurs procédures de gouvernance interne, en prenant part aux initiatives internationales visant à plus de transparence, et en respectant leurs capacités et leurs limites ;

- En appliquant des procédures sérieuses d'évaluation, intégrant l'ensemble des personnes concernées, et en diffusant les leçons tirées pour informer les autres acteurs.

Oxfam travaille avec les autres ONG internationales pour s'assurer que l'aide est délivrée de cette façon.

ANNEXE 1

Récapitulatif des principales annonces financières pour l'agriculture et la sécurité alimentaire depuis fin 2007

Annonces lors des sommets internationaux : 43 milliards de \$

- ❖ Du 3 au 5 juin 2008, lors d'un sommet organisé à Rome par la FAO, l'organisation des Nations Unies en charge de l'agriculture et de l'alimentation, 43 Chefs d'Etats et 181 pays ont annoncé leur réengagement dans les secteurs de l'agriculture et de la sécurité alimentaire. Près de 6 milliards de dollars ont été promis lors de ce sommet, et la FAO estimait peu après le sommet que 22 milliards de \$ lui avait été annoncé suite au sommet. En janvier 2009, elle regrettait que moins de 10 % de cette somme (2,1 milliards de \$) lui avaient effectivement été déboursés, principalement pour des actions d'urgence.
- ❖ Dans la 'Déclaration sur la sécurité alimentaire mondiale' du G8, en juillet 2008, les dirigeants du G8 ont rappelé avoir consacré depuis le début de l'année « plus de 10 milliards de dollars pour faire face aux effets de la crise, par des mesures d'aide alimentaire et pour augmenter la production agricole dans les pays touchés ». Ils n'ont pas annoncé de nouvelles mesures financières pour les pays les plus touchés.
- ❖ En janvier 2009, le sommet de Madrid ' Sécurité alimentaire pour tous ' a été l'occasion pour l'Espagne d'annoncer un nouvel investissement d'1 milliard d'€ sur 5 ans pour l'agriculture et la sécurité alimentaire.
- ❖ Enfin lors du sommet du G8 de l'Aquila en Italie en juillet 2009, les dirigeants du G8, sous l'impulsion du Président américain Obama, ont annoncé 20 milliards \$ pour améliorer la sécurité alimentaire mondiale.

Le réengagement des institutions internationales :

- ❖ En décembre 2007, la FAO lance son *Initiative contre la flambée des prix alimentaires* (IFPA) d'une enveloppe de 109 millions \$ (dont 36 millions sur ressources TCP et 73 millions de pays donateurs). Depuis juin 2008, la FAO estimait à 22 milliards les promesses de financement qui lui ont été faites.
- ❖ En avril 2008, le FIDA annonce 200 millions \$ disponibles (non additionnels) pour soutenir la production agricole des paysans pauvres, et la 8ème reconstitution des ressources du FIDA en 2008 a permis d'augmenter ses ressources à 1,2 milliards \$.
- ❖ Le PAM a annoncé avoir déboursé 5,1 milliards \$ en 2008 et le programme de travail 2008-2009, originellement estimé à 5,8 milliards, a été revu à 11,8 milliards \$ (5,8 pour 2008 et 6 milliards pour 2009) pour présentation au CA de juin 2009.
- ❖ La Banque Mondiale (BM) a lancé en mai 2008 un *Programme d'intervention en réponse à la crise alimentaire mondiale* (Global Food Respond Program - GFRP) d'un montant initial de 1,2 milliard de \$, porté à 2 milliards de \$ en avril 2009. Ce fonds vise à financer des interventions dans 36 pays prioritaires. Par ailleurs, la BM a annoncé son intention d'augmenter le niveau global de ses prêts dans le domaine agricole pour le porter de 4 milliards à 12 milliards de \$ d'ici 2010, et de tripler ses investissements dans les filets de sécurité et autres programmes de protection sociale en sécurité alimentaire, pour les porter à 12 milliards \$ pour les 2 prochaines années. La BM a également augmenté ses investissements dans l'agrobusiness via l'IFC et reçu des fonds supplémentaires de l'Australie, de la Russie, de la Commission Européenne (Food Facility), ainsi que des contributions supplémentaires à l'IDA.

- ❖ En mai 2008 également, la Banque Interaméricaine de Développement (BIAD) annonce une ligne de crédit de 500 millions \$ dédiée à la crise alimentaire et 20 millions \$ réservés de son Fonds Social.
- ❖ En mai, la Banque Asiatique de Développement (BAsD) annonce 500 millions \$ (non additionnels) en soutien budgétaire immédiat pour 7 pays et la région pacifique, et le doublement de son aide destinée à l'agriculture en 2009, le portant à plus de 2 milliards \$.
- ❖ En juin 2008, la Banque Islamique de Développement (BisD) annonce 1,5 milliard \$ de prêts et de dons pour soutenir 25 pays sur 5 ans, sous le parapluie de l'Islamic Solidarity Fund for Development.
- ❖ La Banque Africaine de Développement (BAfD) a lancé *la Réponse à la crise alimentaire en Afrique* (RCAA) en juillet 2008, qui devrait mobiliser 496,57 millions d'UA à court terme (745 millions \$) et 1,4 milliard d'UA (2,1 milliards \$) à moyen et long terme.
- ❖ Le 18 décembre 2008, le Parlement européen et le Conseil ont adopté une *Facilité alimentaire* (Food Facility) exceptionnelle d'un montant d'1 milliard €, à destination de 50 pays et répartie sur 3 ans, canalisée principalement par des organisations internationales (SNU et IFI) et par des ONG. Cette facilité s'ajoute aux 800 millions € alloués par l'UE pour améliorer les récoltes en 2008-2009.
- ❖ Le FMI a annoncé en juin 2008 une assistance politique et budgétaire pour 4 pays en difficulté ; il a ainsi accordé des prêts concessionnels dans le cadre du Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) à 8 pays pour un montant total de 750 millions \$; et révisé les conditions d'accès à la Facilité chocs exogènes qui s'est traduit par un appui de 155 millions \$ pour 3 pays.

Quelques bilatéraux

- ❖ Les Etats-Unis restent sur 2008-2009 le plus grand donateur d'aide alimentaire avec plus de 5,5 milliards \$ sur 2 ans, dont 4,75 milliards passent par l'USAID.
- ❖ Le Royaume-Uni a annoncé en avril 2008 un 'package' d'assistance de 455 millions £ (PAM, recherche agricole et financement pour l'Ethiopie), et le DFID consacre en plus 240 millions \$ par an pour augmenter la production agricole dans les PED et 70 millions \$ pour réduire les coûts de transports en Afrique.

Autres donateurs :

- ❖ La Fondation B&M Gates a annoncé en mai 2008 consacrer 17,6 millions \$ de dons dans le cadre de son Emergency Relief Initiative dans 12 pays, via le PAM et des ONG américaines. En février 2009, la Fondation nouait deux partenariats, représentant 48 millions \$, à destination des producteurs de cajou et de cacao en ASS. La FAO a reçu 5,6 millions \$ sur deux ans pour améliorer les systèmes d'information dans 17 pays d'ASS et collabore avec la Fondation sur deux autres dons d'un montant respectif de 164,5 millions \$ sur 5 ans (développement d'AGRA) et 26,8 millions \$ sur 3 ans pour un projet de recherche.

Sources : Note interne de la Représentation Permanente de la France auprès des institutions des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture à Rome (FAO, PAM, FIDA).

ANNEXE 2

Principaux cadres de concertation sectoriels formels et informels dans les trois pays

	Développement rural / Agriculture		Sécurité alimentaire / Gestion des crises alimentaires / Nutrition	
	Cadres paritaires Etat-PTF	Cadres de concertation des PTF	Cadre paritaire Etat-PTF	Cadre de concertation des PTF
Niger	<ul style="list-style-type: none"> > Cadre de concertation Etat-PTF du DR > Cadres de concertation sous-sectoriels (seuls 4 à 6 cadres sur 14 sont fonctionnels) > Cadres de concertation par région (seuls 2 à 3 sont fonctionnels) 	<ul style="list-style-type: none"> > Réunions informelles entre les PTF et le Chef de file DR (DCE) 	<ul style="list-style-type: none"> > Cadre de concertation du Dispositif de prévention et gestion des crises alimentaires * 	<ul style="list-style-type: none"> > Groupe sectoriel de concertation sur les interventions d'urgence et de réhabilitation agro-pastorales, animé par la FAO > Groupe thématique de coordination inter-agence des NU sur le développement rural et la sécurité alimentaire.
Burkina Faso	<ul style="list-style-type: none"> > Cadre national de concertation des partenaires du développement rural (CNCPDR) 	<ul style="list-style-type: none"> > Cadre de concertation du développement rural (CCDR) 	<ul style="list-style-type: none"> > Comité national sécurité alimentaire (CNSA) et son Comité technique > Comité de réflexion et de suivi de la politique céréalière et de sécurité alimentaire (CRSPC), au sein du CONASUR. > Conseil national de concertation en nutrition (CNCN) 	<ul style="list-style-type: none"> > Réunions de coordination humanitaire, mises en place par OCHA et coordonnées par le PAM : elles réunissent les agences des NU, des ONG et certains PTF
Ghana	<ul style="list-style-type: none"> > MoFA-DPs policy dialogue forum > Thematic groups (Policy; Financial Management; Human Resources) 	<ul style="list-style-type: none"> > Development Partners Sector Group 		

* Ce cadre de concertation est en réalité le cadre du programme 9 de la SDR : 'Réduction de la vulnérabilité des ménages', mais a un fonctionnement spécifique, dispose d'une charte propre (Accord cadre) et est rattaché directement à la primature et non aux ministères centraux du secteur rural.

ANNEXE 3

Processus d'élaboration des politiques sectorielles et programmes d'investissement dans les trois pays.

Niger	Burkina Faso	Ghana
<p>Approche programme définie par le Plan d'action de la SDR (2006) et processus en cours de régionalisation de la SDR</p>	<p>Programme sectoriel de développement rural productif (PROSDRP)</p> <p>Feuille de route du PROSDRP adoptée en 2007 ; processus en cours.</p>	<p>Sector Wide Approach in Agriculture (AgSWAp)</p> <p>Processus initié en 2006 ; feuille de route en cours de validation entre PTF et Etat.</p>
<p>Une approche programme 'intégrale'</p>	<p>Une approche programme centrée sur les investissements</p>	<p>Une approche programme centrée sur les investissements</p>
<p>Elle traduit l'ensemble des missions des ministères du développement rural en programmes, liés à des activités et des objectifs précis.</p> <p>Le plan d'action de la SDR définit ainsi 14 programmes (10 structurants et 4 prioritaires), dans lesquels doivent s'inscrire toutes les actions des PTF. Chaque programme doit ensuite faire l'objet d'une programmation conjointe des interventions.</p>	<p>Le PROSDRP est un des outils d'opérationnalisation de la SDR, en synergie avec les autres programmes nationaux relevant du développement rural.</p> <p>Il repose sur les programmes d'investissement des trois ministères du développement rural et doit définir un cadre commun de programmation, de budgétisation et de suivi-évaluation, dans lequel peuvent s'insérer les différents acteurs.</p>	<p>L'AgSWAp est conçu comme l'outil opérationnel de mise en œuvre de la Politique de développement du secteur alimentaire et agricole (FASDEPII – Food and Agriculture Development Policy) adoptée en 2007.</p>
<p>La 'régionalisation' de la SDR doit initier l'approche programme du Niger, permettant de hiérarchiser les priorités au niveau régional, par la sélection d'actions prioritaires pour chacune des régions.</p>	<p>Un exercice de régionalisation des actions de la SDR est en cours et devrait aboutir à 13 programmes de spécialisation régionale (PROSPER) fédérant les ressources disponibles au niveau de chaque région.</p>	<p>Sustainable Development Initiative for Northern Ghana (NDI) : stratégie de développement agricole du Nord du Ghana. Le document est encore en cours d'élaboration.</p>

Bibliographie

Burkina Faso

- Gouvernement de Burkina Faso (Janvier 2004) Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté.
- Gouvernement de Burkina Faso (Novembre 2003) Document de stratégie de développement rural à l'horizon 2015.
- Gouvernement de Burkina Faso (Juillet 2004) Plan d'action système d'information sur la sécurité alimentaire.
- Gouvernement de Burkina Faso (Juin 2008) Plan d'urgence pour la réalisation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Burkina Faso.
- OCDE (2008) : Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Rendre l'aide plus efficace d'ici 2010, Burkina Faso.
- Rainer Schweers (March 2005), GDPRD Working Paper: Assessment Study on Harmonisation and Alignment in Rural Development, The case of Burkina Faso.
- GDPRD (mars 2005) Working Paper: Assessment Study on Harmonisation and Alignment in Rural Development in four Pilot Countries – Nicaragua, Burkina Faso, Tanzania and Cambodia.
- HLTF, Coordination de l'Equipe Spéciale de Haut Niveau du Secrétaire Général des Nations Unies sur la Crise Mondiale de la Sécurité Alimentaire (18-26 mai 2009): Burkina Faso, Rapport de visite pays.
- Coopération pour le développement (2007): Etat de mise en œuvre de la déclaration de paris au Burkina Faso, Rapport.
- Secrétariat permanent des ONG du Burkina Faso (SPONG) (Septembre 2008): Etat des lieux de l'aide publique au développement au Burkina Faso.
- Lucca F. et Raffinot M (2007), Aide budgétaire : le cas du Burkina Faso, Afrique contemporaine 2007/3-4, N° 223, p.193-218.
- CILLS, CSAO (Avril 2008) : Profil sécurité alimentaire Burkina Faso.

Ghana

- National Development Planning Commission (November 2005) Growth and Poverty Reduction Strategy (2006 – 2009).
- Ministry of Food and Agriculture (August 2007) Food and Agriculture Sector Development Policy (FASDEP II).
- Ghana Joint Assistance Strategy (G-JAS) Commitments by partners to work toward GPRS II goals and harmonization principles (27 February 2007).
- Framework memorandum between the Government of Ghana and the Development partners Multi-Donor Budgetary Programme (19 May 2008).
- OECD (2008) Survey on monitoring the Paris Declaration: Making aid more effective, Ghana.

Niger

- Gouvernement du Niger (Octobre 2007) Stratégie de développement accéléré et de réduction de la pauvreté 2008-2012.
- Gouvernement du Niger (2003) Stratégie de développement rural. Le secteur rural, principal moteur de la croissance Economique.
- Gouvernement du Niger (Novembre 2006) Plan d'action de la Stratégie de développement rural.
- Accord-cadre entre l'Etat du Niger et les donateurs relatif au renforcement du Dispositif National de prévention et de gestion des crises alimentaires (2005).
- CILLS, CSAO (Avril 2008) Profil sécurité alimentaire, Niger.

OCDE (2008) : Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Rendre l'aide plus efficace d'ici 2010, Niger.

Notes

¹ Le rapport aborde l'agriculture dans son sens large, englobant les sous secteurs de l'élevage, de la pêche et de l'aquaculture, de la sylviculture et de l'agriculture proprement dite. Pour simplifier, il ne sera souvent uniquement fait mention de l'agriculture ou du secteur agricole dans la suite du document.

² <http://www.fao.org/news/story/fr/item/19354/icode/>

³ Hausse des prix des denrées alimentaires au Sahel : l'urgence d'une action à long terme, Oxfam international, Save the Children, novembre 2008..

⁴ Ces sommets sont le Sommet de Rome en juin 2008 ; le Sommet du G8 d'Hokkaido en juillet 2008 ; le Sommet de Madrid en janvier 2009 ; le Sommet du G8 de l'Aquila en juillet 2009.

⁵ Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest.

⁶ Note interne FAO - PAM Sécurité Alimentaire et Implications Humanitaires, Septembre 2009

⁷ Food security alert, September 8, 2009, Few's Net , www.fews.net/Burkina

⁸ CEDEAO, 2004.

⁹ Voir les Cadres stratégiques de croissance et de lutte contre la pauvreté

¹⁰ Niger : Budget 2008 du secteur rural, p3

¹¹ Ghana: se reporter aux documents: 2008 MoFA's Annual Financial Report ; 2009 MoFA's financial report for the first quarter

¹² Burkina Faso : Entretien avec un responsable du MAHRH, juin 2009.

¹³ Ils étaient respectivement 24 PTF et 69 projets inscrits dans le budget 2007 ; 22 PTF et 55 projets inscrits dans le budget 2006. Voir les budgets 2006-2008

¹⁴ Se reporter au Plan d'action régional, Région de Diffa, Draft initial, juin 2009.

¹⁵ Burkina Faso : se reporter au décret MAHRH-MEF, 2009 ; Ghana : Agriculture sector plan 2009-2015.

¹⁶ Projets enregistrés dans les secteurs « Agriculture », « Pêche », et « Sylviculture » selon la classification OCDE. Ces 131 projets incluent certains projets de sécurité alimentaire mais pas l'ensemble, certains étant classés sous « Aides humanitaires ». Les projets dans le domaine de l'élevage sont par contre inclus dans le secteur « Agriculture ». Source : *Coopération pour le développement : Etat de mise en œuvre de la déclaration de Paris au Burkina Faso*, Rapport 2007, pp. 119-163.

¹⁷ *Coopération pour le développement : Etat de mise en œuvre de la déclaration de Paris au Burkina Faso*, Rapport 2007, p. 66.

¹⁸ Etude conjointe des Ministères de l'Agriculture (MHARH) et du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF)

¹⁹ Pour plus de détails sur la comparaison de l'efficacité de l'aide projet et de l'aide budgétaire, se reporter à l'article : *Aide budgétaire : le cas du Burkina Faso*, Florence de Lucca, Marc Raffinot, De Boeck Université, Afrique contemporaine n° 223, 2007, pp 193-218.

²⁰ 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.

²¹ Voir le document : *Prise en compte du CDMT 2007-2009 du secteur rural dans la Loi de Finance 2007*, Secrétariat exécutif du Comité interministériel de pilotage de la Stratégie de développement rural (SE/SDR), Niger.

²² Florence de Lucca, Marc Raffinot (2007).

²³ Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Burkina Faso, OCDE

²⁴ Florence de Lucca, Marc Raffinot (2007).

²⁵ Food and Agriculture Sector Development Policy, version révisée en août 2007.

²⁶ Le 1^{er} DPO (2008) était d'un montant de 25 millions de dollars, 15 millions de dollars étant prévus pour chacune des deux phases suivantes (2009 et 2010). Pour soutenir les mesures du Gouvernement du Ghana destinées à faire face à la hausse des prix des produits alimentaires et à la relance de la production agricole, la Banque Mondiale a délivré 25 millions de dollars en 2009 et s'est engagée à délivrer 25 millions également en 2010, au lieu des 15 millions initialement prévus.

²⁷ Entretien avec un responsable de coopération bilatérale, Niger, juin 2009.

²⁸ 2009-2015 Agriculture sector plan.

²⁹ GDPRD Working Paper: *Assessment Study on Harmonisation and Alignment in Rural Development, The case of Burkina Faso*, mars 2005, p.4

³⁰ dont le Comité restreint de concertation du Dispositif de prévention et gestion des crises alimentaires (DPGCA), qui a joué un rôle important lors de la crise alimentaire de 2005 au Niger.

³¹ Cadre de concertation Etat-PTF du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MoFA - Ministry of Food and Agriculture)

³² L'ECOWAP est la politique agricole régionale de la CEDEAO

³³ "Our action will be characterized by a comprehensive approach to food security, effective coordination, support for country-owned processes and plans as well as by the use of multilateral institutions whenever appropriate. Delivering on our commitments in a timely and reliable manner, mutual accountability and a sound policy environment are key to this effort." L'Aquila Joint Statement on Global Food Security, *L'Aquila Food Security Initiative (AFSI)*.

³⁴ Burkina Faso, Rapport de visite pays, 18-26 mai 2009, Coordination de l'Equipe Spéciale de Haut Niveau du Secrétaire Général des Nations unies sur la Crise Mondiale de la Sécurité Alimentaire (HLTF).

³⁵ Calculé sur la base du taux de change moyen de 2008

³⁶ Calculé sur la base du taux de change moyen de 2008

³⁷ Au Burkina Faso, dans une Lettre de transmission au Premier Ministre, concernant les appuis des PTF à la sécurité alimentaire et au phénomène de la vie chère en 2008, datée du 5 novembre, les PTF différencient l'aide qu'ils ont apportée en appui à la sécurité alimentaire, décaissée à hauteur de 24,1 milliards de FCFA, et celle délivrée en appui à la « vie chère », représentant 20 milliards de FCFA.

³⁸ Interventions plus connues sous les termes anglais de 'cash for work' ou 'food for work'.

³⁹ Calculé sur la base du taux de change moyen de 2008

⁴⁰ 22 April 2009:

http://www.waltainfo.com/index.php?option=com_content&task=view&id=9562&Itemid=52

⁴¹ Pour la mise en œuvre de projets, la FAO dispose de l'outil 'Technical Cooperation Program', qui lui permet d'intervenir dans les domaines de l'agriculture, de la pêche et de la foresterie (www.fao.org/tc/tcp/). Pour des interventions de plus grande envergure, la FAO élabore des programmes avec les gouvernements, qu'elle soumet ensuite à financement des bailleurs de fonds.

⁴² Food security and Environment Facility.

⁴³ Fonds international pour le développement agricole : le FIDA est l'une des trois organisations des Nations Unies spécialisées dans l'agriculture et l'alimentation, avec la FAO et le Programme alimentaire mondial (PAM).

⁴⁴ La situation au Ghana semble différente, notamment concernant les ressources mises à disposition par la Banque Mondiale et la coopération canadienne dans le cadre de leurs appuis budgétaires sectoriels. Concernant la Banque Mondiale par exemple, le Ghana pourrait même mobiliser des financements supplémentaires de l'IDA. La contrainte se situe plus au niveau de l'élaboration de projets et des capacités d'absorption du pays.)

⁴⁵ Ce programme est plus connu sous son nom anglais 'Purchase for progress' : <http://www.wfp.org/purchase-progress>

⁴⁶ Les PNIA sont complétés par des programmes régionaux d'investissement agricole, actuellement en cours d'élaboration.

⁴⁷ Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) au Burkina Faso ; Stratégie de développement accéléré et de réduction de la pauvreté (SDRP ; révisée en 2007) au Niger.

⁴⁸ Growth and Poverty Reduction Strategy (GPRS II, 2006 - 2009)

⁴⁹ Agriculture Sector Plan, draft final report, août 2009.

⁵⁰ AgSWAp : Agriculture Sector Wide Approach

⁵¹ *Programme sectoriel de développement rural productif (PROSDRP), feuille de route, juin 2007, SP/CPSA, MAHRH*

⁵² Terme employé pour traduire *ownership* car le terme d'« appropriation » couramment utilisé en français, est source d'incompréhension.

⁵³ Concept note: Agriculture sector wide approach (AgSWAP), Angela Dannson, PPMED/MoFA (Presented on behalf of MoFA/DP Wk Grp I)

⁵⁴ L'acronyme anglais CAADP est souvent utilisé.

⁵⁵ Le soutien au processus du CAADP est réaffirmé au cours des réunions Etats-PTF de la CEDEAO, mais aussi lors des derniers sommets internationaux sur la sécurité alimentaire ou lors des derniers sommets du G8.

⁵⁶ Extrait d'une note de travail relative à la réforme du Tarif extérieur commun de la CEDEAO, ROPPA 2008 avec l'appui d'Oxfam International, 16 janvier 2008, 17p.

⁵⁷ http://www.africa-union.org/root/AU/Documents/Decisions/decisions_fr.htm

⁵⁸ *Tendances récentes du financement de l'agriculture en Afrique de l'Ouest*, Rapport RESAKSS sur les tendances 2008-2009, Conférence des Ministres de l'Agriculture de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, à paraître.

⁵⁹ Etude sur le suivi budgétaire dans le domaine agricole au Burkina Faso, Rapport Provisoire CIFOEB, Août 2009

⁶⁰ Idem.

Remerciements

L'auteur souhaite remercier les personnes suivantes pour leur collaboration à l'étude : Harouna Abarchi (AREN), Eric Ouedraogo (CPF), David Amoah (FONG), Sonia Goicoechea (Intermon Oxfam) ; Etienne Du Vachat (Oxfam Novib), Issaka Ouandaogo (Intermon Oxfam) ; Imma de Miguel (Intermon Oxfam), Mahamadou Alfari Maiga (Oxfam International), Eric Hazard (Oxfam International), ainsi que toute l'équipe d'Afrique de l'Ouest d'Oxfam International.

L'auteur remercie 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.

Limites de responsabilité

Ce document est le fruit d'une collaboration entre Oxfam International, la Confédération Paysanne du Faso (CPF) et la Plateforme Paysanne du Niger (PFPN). Le travail commun a concerné la collecte de l'information, l'analyse et la diffusion, mais les erreurs éventuelles contenues dans le présent document restent sous la responsabilité de l'auteur.

Ce document a été rédigé par **Jean-Denis Crola**, avec l'aide de **Eric Hazard**. Les opinions et recommandations qui s'y trouvent exprimées sont celles de l'auteur. Par la présente, celui-ci se porte responsable de toute erreur qui pourrait y figurer.

© Oxfam International Novembre 2009

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.

Oxfam International est une confédération de 14 organisations qui travaillent ensemble dans plus de 100 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 - Agir ici (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.oxfammexico.org) Novib Oxfam Pays-Bas (www.oxfamnovib.nl), Oxfam Nouvelle-Zélande (www.oxfam.org.nz) et Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca).

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

Oxfam India (www.oxfamindia.org)

Oxfam Japan (www.oxfam.jp)

L'organisation suivante est liée à Oxfam International :

Bureau de Campagne d'Oxfam International et d'Ucodep (Italie)

(<http://www.ucodep.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