

L'Alliance « Agir » : une opportunité pour les populations vulnérables au Sahel ?

Zoltan Agai (zoltan.agai@ec.europa.eu), Hélène Berton (helene.berton@echofiel.d.eu), Jan Eijkenaar (jan.eijkenaar@echofiel.d.eu) et Philippe Thomas (philippe.thomas@ec.europa.eu)

L'ALLIANCE GLOBALE pour l'initiative résilience – Sahel et Afrique de l'Ouest (Agir) vise l'éradication de la faim et de la malnutrition dans cette région d'ici 20 ans. À court terme, son objectif est de renforcer la résilience des ménages et communautés vulnérables. Entretien avec des responsables de la Commission européenne.

► Zoltan Agai travaille au sein de la Direction générale « Développement et Coopération » (Devco) de la Commission européenne. Il est le chef de file de la Task Force des partenaires techniques et financiers d'Agir.

► Hélène Berton est coordinatrice des programmes de la Direction générale « Aide humanitaire et Protection civile » (Echo) de la Commission européenne au Sahel.

► Jan Eijkenaar est assistant technique au sein d'Echo à Dakar. Il est chargé des questions « Résilience & Agir ».

► Philippe Thomas est Chef de secteur « Crises alimentaires » au sein de la Devco.

GDS : Pourquoi l'alliance Agir a-t-elle été lancée ?

PHILIPPE THOMAS & ZOLTAN AGAI : Le Sahel a connu ces dernières années des crises alimentaires qui n'ont plus rien à voir avec celles des années 70 ou 80, qui étaient liées aux grandes sécheresses. Les dernières crises sont récurrentes et chroniques : nous sommes face à des populations qui, au moindre choc économique ou climatique, se retrouvent en insécurité alimentaire grave. Au niveau de la Commission européenne, on s'est ainsi retrouvé à dépenser la majorité des fonds disponibles pour répondre aux crises et non pour les prévenir, alors même qu'il est prouvé que les dépenses en faveur de la prévention des crises sont beaucoup plus efficaces que celles destinées à les gérer. C'est dans ce contexte qu'est née l'Alliance Agir. Une feuille de route a été adoptée le 9 avril 2013 à Paris. Il s'agit d'un document consensuel, reprenant les grands objectifs et priorités de tous les acteurs impliqués dans la gestion et prévention des crises alimentaires en Afrique de l'Ouest.

HÉLÈNE BERTON & JAN EIJKENAAR : Un autre aspect essentiel qui a conduit à l'élaboration d'Agir concerne le renforcement et la protection du capital humain au Sahel. Si les politiques de la région se focalisent davantage, depuis ces 2-3 dernières années, sur le développement social et humain, des efforts particuliers sont nécessaires pour l'amélioration des mécanismes de protection sociale, de la disponibilité et de l'accessibilité aux services essentiels, avec une attention particulière portée aux droits des femmes. Car dans un contexte de taux de croissance de la population au Sahel très élevé, le potentiel de développement des enfants à naître, et donc des pays concernés, est sérieusement affecté par la malnutrition qui touche les facultés cognitives et physiques de manière irréversible¹.

GDS : N'y a-t-il pas un risque qu'en étant très consensuelle, Agir ne soit difficile à mettre en œuvre ?

PT & ZA : Certes, les préoccupations de chacun ont été incluses mais l'ensemble reste cohérent, avec une priorisation des objectifs autour de 4 grands piliers. Il faut ensuite souligner que cet aspect consensuel constitue la force d'Agir, et non sa limite. Agir est une alliance politique : sa valeur ajoutée est de réunir les États, les partenaires techniques et financiers, la société civile, les institutions régionales, le secteur privé, les agences des Nations unies et les ONG autour d'une même table pour discuter des enjeux clés de

la région. L'idée d'Agir n'est pas d'imposer un nouveau programme à la région. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas de réalités financières. Dans le cadre de son 11^e Fonds européen de développement (Fed), qui coïncide avec la mise en œuvre de la feuille de route d'Agir, l'UE va augmenter significativement l'enveloppe consacrée à la sécurité alimentaire : elle a ainsi décidé d'allouer 1,5 milliard d'euros entre 2014 et 2020 à des programmes régionaux et nationaux en vue d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies nationales de résilience dans la région. Cela représente une somme importante même s'il est évident qu'elle ne sera pas suffisante pour tout faire.

HB & JE : Il existe déjà d'autres initiatives qui supportent Agir et en même temps y contribuent. L'initiative Sun (*Scaling-Up Nutrition*) par exemple suit une approche similaire dans la construction de consensus, de réseaux nationaux et d'approche multisectorielle. Au Niger, l'initiative 3N a été conçue dès le départ comme un programme multisectoriel intégré, dépendant d'un Haut Commissaire rattaché à la Présidence.

GDS : Comment va s'effectuer la priorisation des actions ?

HB & JE : L'idée est d'orienter les programmes de façon équitable autour des 4 objectifs principaux. Il est encore trop tôt pour dire si le lancement d'Agir a permis de réorienter l'implication des acteurs vers des programmes en faveur de la résilience. On peut toutefois déjà constater que l'objectif 3 (améliorer durablement la productivité agricole et alimentaire) concentre plus d'attention que les autres.

GDS : Comment s'assurer que les programmes et politiques mis en œuvre dans la région dépassent le soutien à la production et à l'augmentation de la productivité, pour englober des mesures visant à réduire la pauvreté et la faim des populations les plus pauvres ?

HB & JE : Il s'agit en effet d'un défi, dans la mesure où les commissions de l'Agriculture de la Cedeao et de l'Uemoa, qui pilotent l'initiative Agir au niveau régional, ont mis l'accent sur ces aspects de production et de productivité. Ceci étant dit, l'orientation d'Agir va vraiment se jouer au niveau des États, car c'est à cette échelle que les programmes ont des implications concrètes pour les populations vulnérables.

PT & ZA : Cette question des populations très vulnérables représente en effet un défi, dans la mesure où il s'agit traditionnellement d'un enjeu peu investi par les acteurs du développement et les États. On se situe davantage dans une logique humanitaire. Nous

1. Lire p. 37-39 et p. 45-46.

Les 4 piliers d'Agir et leur concordance avec la politique agricole de la Cedeao

Source : Feuille de route régionale d'Agir, 9 avril 2013

Piliers Agir	Programmes mobilisateurs de la politique agricole de la Cedeao (Ecowap)		
	Promotion des produits stratégiques pour la sécurité et la souveraineté alimentaire	Promotion d'un environnement global favorable au développement agricole régional	Réduction de la vulnérabilité alimentaire et promotion de l'accès durable à l'alimentation
1. Améliorer la protection sociale des communautés et ménages vulnérables			●
2. Renforcer la nutrition des ménages vulnérables			●
3. Améliorer durablement la productivité agricole et alimentaire, les revenus des plus vulnérables et leur accès aux aliments	●	●	●
4. Renforcer la gouvernance de la sécurité alimentaire et nutritionnelle	●	●	●

☞ devons trouver le bon équilibre entre la volonté de la région d'insister sur la production agricole, et les enjeux sociaux et humanitaires de court et moyen terme.

GDS : Comment trouver cet équilibre ?

PT & ZA : L'intérêt essentiel d'Agir, c'est de réunir tous les partenaires autour de la table. L'UE a joué un rôle de catalyseur et de médiateur, et doit continuer à assumer ce rôle. Dans le dialogue avec les États, nous devons insister sur ces enjeux plus « sociaux ».

HB & JE : Il existe une volonté de la région d'intégrer ces enjeux sociaux. Lors de la réunion de lancement des déclinaisons nationales d'Agir à Cotonou en août 2013, à laquelle 13 délégations multisectorielles des pays concernés ont participé, plusieurs participants ont souligné l'importance de rompre avec les approches conventionnelles (qui souvent ne visent à soutenir qu'un seul secteur et ne considèrent pas assez les effets sur les populations les plus vulnérables et affectées) et souhaité que leur pays se concentre sur une approche plus large de la résilience, multisectorielle et intégrée avec des méthodes de ciblage solides.

GDS : Les États et institutions ouest-africains se sont-ils approprié Agir ?

PT & ZA : Agir n'est pas une énième initiative poussée par les bailleurs de fonds. Autour de la table des discussions, les États et les organisations régionales sont présents et enthousiastes. Notre rôle, en tant que bailleurs, est d'appuyer les États afin qu'ils puissent tenir leurs engagements. Nous n'avons pas pour objectif de nous substituer aux États dans la réponse aux crises, ce qui n'aurait aucun sens.

HB & JE : Beaucoup d'observateurs pensent qu'Agir est une initiative européenne, mais elle est entre les mains de la gouvernance ouest-africaine. Néanmoins, il est vrai qu'il existe certains risques : on remarque qu'Agir est de plus en plus perçue comme une initiative parmi d'autres et de moins en moins comme une alliance globale ou une fédération d'initiatives. Cette évolution marque peut-être une baisse d'intérêt pour la réalisation des objectifs d'Agir, qui implique

des changements drastiques, situés bien au-delà des zones de confort en matière de gouvernance. Car in fine, l'objectif de réintégrer les populations marginalisées dans le système économique et social est fondamentalement lié à des notions d'équité et de transparence. Cela implique de véritables transformations sociales. ■

Agir: qu'en disent les OP ouest-africaines ?

KALILOU SYLLA (ROPFA) : « Agir est un agenda européen, répondant au besoin de trouver un meilleur équilibre, notamment financier, entre Echo et la Devco. C'est à partir de là qu'Agir a été élaborée, avant d'être transférée à l'Afrique de l'Ouest. Mais il faut bien reconnaître qu'Agir pose une question importante : pourquoi a-t-on encore si souvent des crises alimentaires au Sahel, alors qu'on a investi autant d'argent ? Comment faire pour sortir de cette situation ? En ce sens, cet agenda a tout son sens pour nous. Nos institutions régionales ont repris le leadership sur l'initiative Agir et j'espère que ce leadership va se confirmer. Agir oui, mais à la condition que l'initiative s'inscrive dans l'agenda de l'Ecowap. »

IBRAHIMA ALIOU (APESS) : « Nous avons été associées à toutes les réunions dans le cadre d'Agir. Et notre position, qui est aussi celle de toutes les organisations de producteurs, est que cette initiative doit s'intégrer dans le cadre de l'Ecowap, qui est un contrat social pour l'ensemble des acteurs de la région. Nous avons défendu cette position et avons eu gain de cause. La Cedeao doit être le leader et le porteur de l'initiative pour qu'elle puisse être bénéfique pour les exploitations familiales. Sinon, ce sera un échec. »