

L'aide internationale face aux enjeux de la sécurité alimentaire au Sahel

Jean-Luc François (francoisjl@afd.fr), Éric Hazard (ehazard@oxfam.org.uk) et Alain Sy Traoré (syalaintraore@yahoo.fr)

LES RÉCENTES CRISES ALIMENTAIRES au Sahel ont conduit les partenaires au développement à revoir leurs modes d'action pour intégrer les « nouveaux » enjeux de la sécurité alimentaire. Cette évolution n'est pas sans poser plusieurs défis, dont témoignent dans ces entretiens Jean-Luc François (AFD), Éric Hazard (Oxfam) et Alain Sy Traoré (Cedeao).

► Jean-Luc François dirige depuis 2009 la division Agriculture, développement rural et biodiversité de l'Agence française de développement (AFD).

► Éric Hazard est responsable de la campagne « Cultivons » d'Oxfam International en Afrique de l'Ouest. Il est basé au Sénégal.

► Alain Sy Traoré, dirige la division filières et marchés depuis 2008 et il est le directeur par intérim de la direction Agriculture et Développement rural de la Commission de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (Cedeao).

► Les propos repris dans cet article sont extraits d'entretiens disponibles dans leur version intégrale sur le site d'Inter-réseaux.

GDS : Les récentes crises alimentaires au Sahel ont-elles conduit les partenaires au développement de la région à revoir leurs approches pour lutter contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle ?

JEAN-LUC FRANÇOIS : Oui, les dernières crises nous ont fait réfléchir à ce que nous faisons. Le Cadre d'intervention sectoriel « Sécurité alimentaire » de l'AFD témoigne de cette évolution. Jusque récemment, on pensait qu'augmenter la production et la productivité allait nous permettre de réduire la pauvreté. Cette vision n'est pas fautive, mais on y a ajouté l'idée que, dans une trajectoire de développement de cette nature, certaines populations se retrouvent marginalisées. L'enjeu est d'intégrer ces populations, en prenant en compte des questions plus « sociales » : filets sociaux, nutrition, aide ciblée aux personnes vulnérables...

GDS : N'est-ce pas difficile pour les partenaires au développement de prendre en compte ces enjeux qui relèvent traditionnellement davantage de l'action humanitaire ?

JLF : Oui, il s'agit d'un exercice difficile. Nous devons apprendre à concevoir des opérations articulant bien le court terme et le long terme, l'urgence et le structurel, le social et l'économique, pour une population donnée et un territoire donné. Mais nous avons aussi un problème au niveau des outils : faire du filet social, quand vous fonctionnez sur des subventions, ne pose pas trop de difficultés, au-delà des enjeux de ciblage, d'efficacité, etc. Or le problème d'une maison comme l'AFD, c'est que l'on fonctionne principalement sur des prêts et très peu sur des subventions ; on n'a donc moins d'avantages comparatifs en la matière.

ÉRIC HAZARD : Il est encore un peu tôt pour dire si les partenaires au développement parviennent à bien intégrer ces enjeux. Mais ce qui est certain, c'est qu'un certain nombre de thèmes chers aux partenaires au développement, comme les filets sociaux ou la nutrition, ne sont pas encore intégrés par de nombreux États ou la Cedeao, qui accordent davantage d'importance aux enjeux de production et de productivité. C'est bien là que réside toute la difficulté : je pense que les partenaires au développement ont une forte volonté d'intégrer ces enjeux mais la vraie question porte en fait sur leur capacité à convaincre les États et la région de l'importance de ces enjeux,

à accompagner et soutenir des processus, et non à se substituer à eux, afin de porter sur le long terme des politiques autonomes, indépendantes et durables.

GDS : Comment l'AFD sensibilise-t-elle les États avec lesquels elle travaille à l'importance de ces enjeux plus « sociaux » ?

JLF : Par le dialogue. Lorsque nous construisons un projet avec nos partenaires que sont les États, nous y intégrons ces questions de vulnérabilité et de sécurité alimentaire et nous essayons de voir qui pourrait intervenir sur ces enjeux et comment. Soit nous pouvons nous-mêmes intégrer au projet une composante « aide aux plus vulnérables » et nous le faisons. Soit nous ne le pouvons pas et nous devons alors nous assurer, par le dialogue avec les autres bailleurs de fonds, que ceux qui ont la ressource pour ces populations vulnérables (Echo, USAID...) s'en occuperont.

GDS : Cette nouvelle forme de coopération entre les États de la région et leurs partenaires, qui repose davantage sur une approche d'accompagnement et de sensibilisation, n'est-elle pas difficile à mettre en œuvre pour les partenaires au développement ?

EH : Si car elle nécessite pour les partenaires d'intégrer dans leurs réflexions, leur travail et leurs objectifs la question de la coordination comme un objectif à part entière, et non plus comme quelque chose de marginal. C'est un élément nouveau. On ne travaille plus seulement pour son agence, mais en partenariat avec d'autres agences. Par ailleurs, la coordination est consommatrice de temps et

d'énergie. Elle est difficile à mesurer en termes d'indicateurs de performance et pas forcément intégrée dans les objectifs et mécanismes actuels d'évaluations de performance. Cela nécessite donc des réformes internes pour un certain nombre de partenaires.

GDS : Ces dernières années, une série d'initiatives ont été lancées dans la région, visant toutes à éradiquer la faim et la malnutrition : Agir, « Faim zéro », Nouvelle Alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition, etc. Cette multiplication d'initiatives ne nuit-elle pas à la cohérence et l'efficacité de l'action ?

JLF : Il est vrai que l'on assiste depuis quelques temps à une multiplication d'initiatives aux objectifs similaires, chacune portée par une institution différente, ➔

« Nous devons apprendre à concevoir des opérations articulant l'urgence et le structurel, le social et l'économique »

☞ qu'elle soit multilatérale, bilatérale ou sous-régionale. Si ces initiatives disent toutes plus ou moins la même chose, Agir et la Nouvelle Alliance sont porteuses tout de même de deux idées intéressantes. Agir apporte une vision assez claire des composantes que devraient avoir une bonne politique de sécurité alimentaire régionale et sa déclinaison nationale. La Nouvelle Alliance apporte quant à elle, une nouvelle façon de considérer l'action publique, en relativisant le rôle des bailleurs de fonds, ce qui est sain.

ALAIN SY TRAORÉ : La cohérence des initiatives est en effet un enjeu compliqué car chaque partenaire a son agenda propre — genre, nutrition, développement durable, etc. — et finance des projets en fonction de cet agenda. Ce n'est pas une mauvaise chose et il y a, dans le fond, de la place pour tous les projets, quel que soit leur nom : Nouvelle Alliance, Agir, initiative « faim zéro », etc. Ce qui importe réellement, c'est que ces initiatives arrivent en complémentarité et en appui aux priorités et orientations définies par la région et les États.

GDS : *Est-ce le cas ?*

EH : Ce que l'on observe aujourd'hui, c'est que la majorité des interventions des partenaires techniques et financiers reste encore le fait de projets, peu coordonnés et peu alignés sur les procédures, les calendriers et les systèmes nationaux. Au Sénégal, il y a 152 projets en cours dans la mise en œuvre du Pnia, au Niger, pas moins de 90. On ne peut pas avoir une politique cohérente avec autant de projets, ce n'est pas gérable, surtout quand on connaît les rares ressources dont disposent les ministères aujourd'hui. De nombreux efforts ont été entrepris, notamment par l'Espagne, en termes de coordination des bailleurs, au niveau régional, mais il reste encore beaucoup de progrès à accomplir.

GDS : *Huit ans après la Déclaration de Paris, les enjeux de cohérence et d'alignement de l'aide restent donc d'actualité ?*

EH : Plus que jamais, surtout en Afrique de l'Ouest où l'aide publique au développement est une composante cruciale du financement du secteur rural. On reste dans le marché du développement traditionnel : une opportunité financière se présente aux États, qui la saisissent pour l'intégrer dans leur Pnia et se rapprocher ou dépasser les 10 % de Maputo. Dans de nombreux pays sahéliens, de 70 % à 80 % du budget national alloué à l'agriculture provient de fonds des bailleurs. Mais ces financements ne coïncident pas forcément avec les priorités identifiées par les États. Or ces initiatives conservent une particularité : toutes affirment vouloir s'aligner sur les politiques locales ! Cette multiplication d'initiative souligne, autant la difficulté des partenaires à se coordonner, que la faible visibilité des initiatives ouest-africaines et la difficulté pour les dirigeants de

la région à développer un partenariat international autour de leurs priorités.

GDS : *Ces défis de cohérence et d'alignement de l'aide renvoient ainsi fondamentalement à la question de la gouvernance de la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest. Celle-ci relève-t-elle davantage de la responsabilité des partenaires au développement, ou des États et de la région ?*

EH : Une partie des réponses se trouve chez les partenaires au développement et dans leurs difficultés à réformer ou à modifier leurs approches et leur mode de travail. Mais l'autre se trouve évidemment dans les capacités des États et de la Cedeao à maintenir leur cap et à investir leurs rares ressources propres dans ce qu'ils considèrent être leurs priorités. Si on compare la situation de l'Afrique de l'Ouest avec celle du Brésil, toute proportion gardée bien sûr, étant donné que les ressources du Brésil ne sont pas les mêmes que celles des pays ouest-africains, on voit bien que pour mettre en œuvre la politique Faim zéro au Brésil, le tempo a été donné par les ressources propres qui ont été investies par l'État lui-même.

AST : Cette problématique de la gouvernance est en effet capitale. Et c'est à nous de développer les capacités d'assurer la gouvernance et la coordination de toutes les initiatives. Seuls les États et la région peuvent définir leurs propres priorités et s'assurer que celles-ci sont financées à la hauteur des besoins identifiés. Personne ne peut faire ce travail à notre place. Si tous les États faisaient des efforts importants sur ces 2 points — améliorer le pilotage de la politique nationale de sécurité alimentaire et assurer la cohérence des initiatives mises en œuvre par tous les acteurs présents sur ces questions — on verrait alors des progrès importants en termes de lutte contre l'insécurité alimentaire et de développement de l'agriculture.

GDS : *Des progrès n'ont-ils pas déjà été accomplis dans ce domaine ?*

AST : À l'échelle de la Cedeao, nous menons un travail important d'amélioration de la gouvernance. Avec nos partenaires, nous avons ainsi établi une cartographie permettant de déterminer qui faisait quoi dans la région. Et ce travail nous a d'ailleurs permis de nous rendre compte que certains secteurs étaient « oubliés » des financements, comme l'élevage et la pêche par exemple. On a également mené un travail important d'amélioration de la gouvernance, avec la création de l'Agence régionale pour l'agriculture et l'alimentation (Araa), du Fonds de développement agricole de la Cedeao (Ecowadf) et du Comité consultatif pour l'agriculture et l'alimentation. L'Araa va se consacrer à la mise en œuvre du Pnia, le Fonds va permettre de mieux mobiliser les ressources au niveau régional et le Comité consultatif d'institutionnaliser le partenariat multi-acteurs. Ces

« On reste dans le marché du développement traditionnel »

3 institutions nous permettent d'améliorer la mise en œuvre cohérente et coordonnée de l'Ecowap à l'échelle régionale. On a la capacité de faire ce travail au niveau régional mais les États doivent le faire au niveau national. Certes, ce n'est pas un travail facile, et les États le soulignent régulièrement, mais la Ce-deao ne peut pas se substituer aux États sur ce point, et il faut aussi compter souvent sur la bonne volonté des partenaires financiers.

EH: Il y a bien eu un effort, ces dernières années, au niveau régional mais il reste inabouti. Lorsque l'Ecowap a été lancée il y a quelques années, la région disait : « avec ou sans partenaires au développement, nous allons mettre en œuvre cette politique, sur nos ressources propres ». Mais si on fait le bilan de la dernière réunion ministérielle, qui s'est tenue à Lomé en septembre 2013, on voit que le programme « Faim zéro » va être lancé sur des fonds de l'agence de coopération allemande (la GIZ), les réserves alimentaires seront financées par l'Union européenne, le programme « nutrition » par l'AFD, etc. Finalement, les institutions nationales ou régionales, sur lesquelles s'appuient toutes ces initiatives, subissent encore ce « marché du développement » : elles continuent de recevoir l'appui de différents partenaires, sans forcément que ces partenaires ne facilitent la démarche de rationalisation et de clarification de leurs mandats et de leurs prérogatives, ou améliorent la gouvernance sur les questions de sécurité alimentaire et d'agriculture.

GDS: Et au niveau national?

AST: Certains pays réalisent des progrès importants, comme le Sénégal, le Togo, le Burkina Faso ou le Niger, le Ghana, la Côte d'Ivoire plus récemment. La dynamique commence à prendre mais j'aimerais insister sur un point : je pense qu'il est important que ce processus de coordination des initiatives se fasse au niveau institutionnel, comme c'est le cas au Burkina, au Togo, au Niger ou au Sénégal qui ont adopté des décrets pour institutionnaliser des coordinations interministérielles, des structures fortes et pérennes avec une responsabilisation plus accrue des hauts fonctionnaires de l'État, plutôt qu'il soit le fait d'un leader éclairé. Car si dans le cadre d'élections ce leader venait à laisser sa place à quelqu'un d'autre, comment être sûr que tous les efforts entrepris ne vont pas s'effondrer? J'ai parlé du niveau régional et du niveau national mais *in fine* l'agriculture et la sécurité alimentaire sont des enjeux locaux. La décentralisation du système est donc capitale et toutes ces dynamiques, en termes de cohérence des actions

et de coordination des acteurs, doivent se retrouver au niveau des communes, des provinces etc.

EH: La gouvernance est en effet un élément fondamental à toutes les échelles. Quand on évoque ces « nouveaux » enjeux, on en parle souvent sous l'angle thématique, mais on a du mal à réfléchir à leurs implications du point de vue de la gouvernance. Si l'on reprend l'exemple du programme « Faim zéro » au Brésil, on voit bien que les institutions publiques ont dû réaliser de nombreux ajustements, qui n'étaient pas de petites réformes administratives et financières. Faim zéro implique plus de 8 ministères, dont l'action est coordonnée par le ministère du Développement social, et non l'Agriculture, comme on pourrait le penser lorsque l'on parle de faim ou d'alimentation.

Il y a eu des réformes en profondeur, qui ont impliqué les différents départements gouvernementaux pour qu'ils modifient leur mode de fonctionnement, en donnant un rôle plus prépondérant à la société civile, et en développant une approche multisectorielle.

Le rôle de la société civile a notamment été inscrit dans la Constitution brésilienne. Ce n'est pas rien ! Si ces enjeux « nouveaux » ne sont pas appréhendés selon leurs implications en termes de gouvernance et de processus, il est peu probable que l'on parvienne à des avancées significatives dans la lutte contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. ■

« Seuls les États et la région peuvent définir leurs propres priorités et s'assurer que celles-ci sont financées à la hauteur des besoins identifiés »

