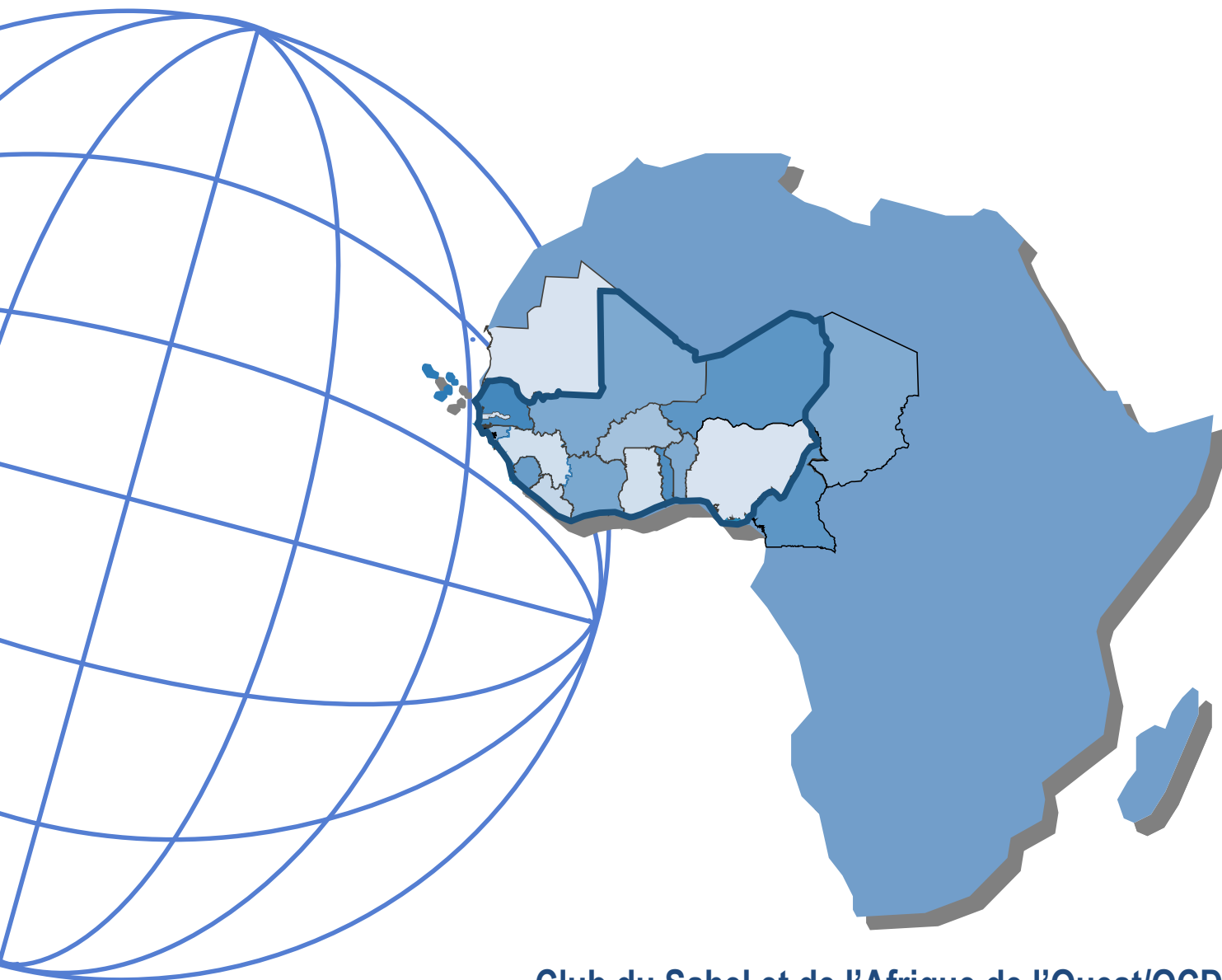




CLUB DU SAHEL ET DE L'AFRIQUE DE L'OUEST / OCDE



La coopération régionale comme outil d'amélioration de l'efficacité de l'aide



Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE

Le Seine Saint-Germain
12 Boulevard des Isles
92130 Issy-les-Moulineaux

Adresse courrier :
2 rue André-Pascal
75775 Paris cedex 16
Tel: +33 (0)1 45 24 89 87
Fax: +33 (0)1 45 24 90 31

Document de travail n° 4 :

Réunion du Groupe d'orientation des politiques, 18-19 juin 2009

www.westafricaclub.org

La coopération régionale comme outil d'amélioration de l'efficacité de l'aide

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	6
I. CADRE CONCEPTUEL	6
1.1. L'AIDE RÉGIONALE DANS LA DÉCLARATION DE PARIS	6
1.2. LA COOPÉRATION RÉGIONALE DANS LE PROCESSUS DU DÉVELOPPEMENT AFRICAIN	8
II. PROPOSITIONS D'ACTION POUR AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE L'AIDE RÉGIONALE	9
2.1. AMÉLIORER L'AIDE RÉGIONALE AU DÉVELOPPEMENT	10
2.1.1. <i>État des lieux de l'aide régionale en Afrique de l'Ouest</i> PROPOSITION 1	10
2.1.2. <i>La dimension régionale de l'aide aux pays de l'Afrique de l'Ouest</i> PROPOSITION 2	10
2.1.3. <i>La dimension régionale dans l'examen par les pairs</i> PROPOSITION 3	10
2.1.4. <i>Favoriser les synergies entre les organisations régionales ouest-africaines</i> PROP.4	11
2.2. PROMOTION D'OUTILS NOVATEURS DE COOPÉRATION RÉGIONALE AU DÉVELOPPEMENT.....	12
2.2.1. <i>Coopération transfrontalière</i> PROPOSITION 5	12
2.2.2. <i>L'approche nationale de la coopération régionale (ANCOR)</i> PROPOSITION 6	12
2.2.3. <i>Pratiques innovantes en matière de coopérations régionale</i> PROPOSITION 7	13
2.3. INCITATIONS À LA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE RÉGIONALE.....	14
2.3.1. <i>Analyse régionale des perspectives économiques ouest-africaines</i> PROPOSITION 8	14
2.3.2. <i>Vers un statut spécifique pour les régions en développement</i> PROPOSITION 9	14
ANNEXE 1 – LETTRE DU CSAO AU PRÉSIDENT DU CAD	16
ANNEXE 2 - LES TROIS PRINCIPAUX PARTENAIRES OUEST-AFRICAINS DU CSAO	19
ANNEXE 3 - PROJET DE CHARTE RÉVISÉE DE L'AIDE ALIMENTAIRE.....	20

INTRODUCTION

Le 19 mars 2008, le Président et le Directeur du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO) de l'OCDE faisaient parvenir au Président du Comité d'Aide au Développement (CAD), une lettre sur **la coopération régionale dans l'architecture de l'aide internationale** (annexe 1).

Les réactions aux propositions énoncées dans cette lettre ont été positives. Les membres du Groupe d'Orientation des Politiques (Conseil d'administration) du CSAO et le Centre de Coopération avec les Non-Membres (CCNM) de l'OCDE ont encouragé le Secrétariat du CSAO à poursuivre cette réflexion en relation avec les autres entités du Pôle de développement de l'OCDE. La question a été évoquée à l'occasion de la réunion à haut niveau du CAD du 22 mai 2008 et approfondie avec le Président du CAD et la Direction de la Coopération pour le Développement (DCD).

Fruit de ces consultations, la présente note aborde dans une première partie le cadre conceptuel de l'approche. La seconde partie esquisse les éléments d'une initiative valorisant les savoir-faire du pôle de développement de l'OCDE (DCD/CAD, DEV et CSAO) et des trois principaux partenaires ouest-africains du CSAO (CEDEAO, UEMOA et CILSS → annexe 2).

L'initiative proposée pourrait être discutée au troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement qui se tiendra à Accra (Ghana) du 2 au 4 septembre 2008. Elle a pour objectif de produire des impacts concrets vérifiables à court terme dans une région pilote (l'Afrique de l'Ouest) tout en nourrissant une réflexion plus générale sur l'efficacité de l'aide régionale. L'initiative pourrait également produire des enseignements utiles à la préparation du quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide programmé en 2010.

I. CADRE CONCEPTUEL

1.1. L'aide régionale dans la Déclaration de Paris

La lettre du CSAO au Président du CAD s'appuie sur un constat : l'Aide régionale – celle qui est octroyée à des ensembles de pays en développement d'une ou plusieurs régions ou à leurs organisations régionales – est absente de la Déclaration de Paris¹.

La Déclaration de Paris procède d'une négociation et d'un engagement mutuel entre *pays* donateurs et *pays* partenaires. Cette approche reflète la nature de l'Aide au développement qui est le fait *d'États souverains* tissant entre eux des liens de solidarité.

En revanche, elle ne semble s'appliquer qu'aux « **stratégies nationales de développement des pays partenaires** » définies au paragraphe 16 (→ note de bas de page 2) comme « les stratégies de lutte contre la pauvreté et autres stratégies globales au même titre que les stratégies sectorielles ou thématiques ». Il n'est nulle part fait mention que les *pays partenaires*, définissent et mettent en œuvre, avec l'appui d'un grand nombre de *donateurs*, des **stratégies régionales de développement**.

¹ La Déclaration de Paris, entérinée le 2 mars 2005, est un accord international auquel une centaine de ministres, de responsables d'organismes d'aide et d'autres hauts fonctionnaires ont adhéré et engagé leurs pays et organismes à continuer à augmenter les efforts d'harmonisation, alignement et gestion axées sur les résultats avec des actions et indicateurs à suivre.

C'est donc la spécification « *nationale* » qui pose problème. Si le paragraphe 16 faisait simplement référence aux « *stratégies de développement des pays partenaires* », on pourrait aisément inclure dans ces stratégies les politiques ou initiatives au niveau régional (comme d'ailleurs au niveau local²).

Si dans les faits, les *donateurs* agissant au niveau régional et les organisations régionales des *pays partenaires*, s'efforcent de respecter les grands principes de la Déclaration de Paris, cette dernière ne les y incite pas formellement :

- ▶ **APPROPRIATION** : « *Les pays partenaires s'engagent à s'investir du premier rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs **stratégies nationales de développement**, dans le cadre d'un vaste processus de consultation* » (§14.1).
- ▶ **ALIGNEMENT** : le principe d'alignement repose en principalement sur la valorisation des systèmes **nationaux** pour la gestion de l'aide, le renforcement des systèmes **nationaux** de passation des marchés (§16-31).
- ▶ **HARMONISATION** : le principe d'harmonisation s'appuie notamment sur la mise en place, **dans les pays partenaires**, de dispositifs communs pour la planification, le financement, les versements, le suivi, l'évaluation, etc. (§32-42).
- ▶ **GESTION AXEE SUR LES RESULTATS** : ce principe s'appuie sur le respect des cadres d'évaluation des *pays partenaires* dans le but d'évaluer les progrès de la mise en œuvre des stratégies nationales de développement (§43-46).
- ▶ **RESPONSABILITE MUTUELLE** : ce principe est lui aussi articulé autour des **politiques nationales de développement** (§47-50).

Il serait certes utile d'ajuster certaines formulations du texte de la Déclaration de Paris. Par exemple le Paragraphe 3 i) pourrait être ainsi reformulé : « *Renforcement des stratégies nationales et régionales de développement des pays partenaires* ». De même, le paragraphe 3 ii) pourrait devenir : « *Alignement de l'Aide sur les priorités, systèmes et procédures des pays et organisations régionales, partenaires et soutien au renforcement de leurs capacités* ». Ces modifications permettrait d'inclure formellement l'enjeu régional dans la réflexion et l'action sur l'efficacité de l'aide et ainsi d'entériner/reconnaître ce qui se fait déjà – ou ce que l'on tente de faire- dans la pratique.

Le Secrétariat du CSAO a conscience que cet objectif est ambitieux et se propose d'y travailler dans la durée aux côtés du CAD, des organisations régionales ouest-africaines et de leurs États membres. Mais à terme, c'est une démarche plus ambitieuse encore qu'il faut entreprendre : celle de la reconnaissance de l'action régionale comme un outil de promotion du développement de chaque pays et d'amélioration de l'efficacité de l'aide.

² Le terme « local » ne figure pas non plus dans la Déclaration de Paris. Toutefois, la décentralisation peut-être considérée comme faisant partie d'une stratégie nationale de développement. D'autre part, la Déclaration fait à plusieurs reprises référence à la nécessité de concevoir les stratégies nationale de façon participative, donc en prenant en compte l'avis des populations locales et de leurs élus.

1.2. La coopération régionale dans le processus du développement africain

« L'intégration apparaît comme le moyen privilégié d'accélérer le développement économique, social, culturel et politique des pays africains. D'une part, parce que l'affirmation d'une volonté commune de rapprochement et d'intégration est de nature à atténuer voire à éliminer les sources de conflits violents. Ensuite, l'élargissement des marchés nationaux et l'harmonisation des cadres réglementaires contribueront à créer un environnement favorable à la rentabilité des investissements effectués sur le continent africain. Certes, d'autres mesures s'avéreront nécessaires pour enrayer le phénomène de la pauvreté et faire trouver à l'Afrique la trajectoire d'un développement endogène accéléré. Cependant, l'intégration constitue un passage obligé et incontournable face à une mondialisation difficile pour les faibles. Les Micro-États – Nations africains en gestation sont en effet largement anachroniques, sans visibilité ni crédibilité, sans prise sur l'Histoire, sans poids dans les rapports de forces contemporains dominés par les États leaders et les multinationales. Pour sortir de cette situation difficile, la constitution de vastes marchés intérieurs viables s'impose pour l'Afrique. Elle permettra d'opérer la division interafricaine du travail, selon les avantages compétitifs internes et externes, et confèrera aux nouveaux pôles ainsi créés un réel pouvoir de négociation avec ceux déjà constitués dans les autres continents. »

Cet extrait de l'un des documents fondateurs de l'Union africaine³ analyse avec une grande lucidité l'un des plus grands paradoxes du processus de globalisation. Aujourd'hui les pays les plus développés accélèrent la construction de blocs régionaux pour affronter les enjeux de la mondialisation. Les pays les plus pauvres semblent quant à eux voués à affronter en ordre dispersé le double défi du développement et de la concurrence internationale.

C'est sur la base de ce constat que l'Union africaine identifie huit idées clés émanant de l'Acte constitutif ; les quatre premières portent sur l'intégration régionale :

*« **La première idée-force** est que l'intégration politique doit être la raison d'être de l'Union africaine (...). Le recul des régimes autoritaires donne l'espoir que cette intégration politique pourra progressivement être réalisée entre des États démocratiques respectueux des droits humains et soucieux de construire des sociétés équilibrées, d'où seraient bannis l'exclusion, le racisme et les discriminations de toutes sortes, en particulier celles envers les femmes.*

***La deuxième idée-force** est que (...) dans un contexte de mondialisation et de régionalisation poussée, au Nord (Union européenne, ALENA) comme au Sud (MERCOSUR, ASEAN), l'intégration économique régionale doit être élevée au rang de priorité.*

***La troisième idée force** est que les processus d'intégration doivent tendre à impulser ou à redynamiser le rôle des États. Ce rôle doit être réévalué à la lumière de l'expérience des pays d'Asie où il est aujourd'hui admis que l'État a grandement contribué à leurs succès économiques.*

***La quatrième idée-force** est que l'intégration, tout en étant portée par un leadership fort, doit être fondée sur une base élargie et populaire (...). Ainsi, l'intégration régionale doit impliquer, au delà des représentants des gouvernements, les parlementaires, les partis politiques, les opérateurs économiques et les représentants de la société civile.(...) Par ailleurs, la dynamique de l'intégration doit pouvoir être engagée par des groupes de pays jouant le rôle de locomotive au sein des Communautés Économiques Régionales ou entre celles -ci. Autrement dit, il ne devrait pas être nécessaire d'attendre que tous*

³ Plan stratégique de la Commission de l'Union africaine ; tome 1 : Vision et mission de l'Union africaine.

les pays soient prêts pour engager le processus d'intégration. Une évolution à géométrie variable doit être concevable. »

La communauté internationale partage-t-elle cette conviction régionale si bien exprimée par l'Union africaine ? L'absence du *régional* dans la Déclaration de Paris traduit-elle le scepticisme des signataires – *pays partenaires* comme *donateurs*, à l'égard de cette ambition ? Relève-t-elle d'un simple oubli explicable par la prééminence de fait de la coopération bilatérale dans les relations d'aide ?

Dans la pratique, l'aide régionale existe pourtant. Les *donateurs* financent un grand nombre de projets et programmes dans les domaines des infrastructures, de la santé, de l'environnement, de l'appui institutionnel aux organisations régionales, de l'agriculture, de la sécurité alimentaire, de l'élevage, de l'eau, etc. L'aide régionale peut revendiquer un certain nombre de succès remarquables. Si cette forme d'aide régionale doit être encouragée et amplifiée, donc explicitement prise en compte dans la Déclaration de Paris, il est également nécessaire d'élargir le spectre de la *coopération régionale au développement*.

Les travaux que le CSAO mène en Afrique de l'Ouest avec ses partenaires montrent en effet que la coopération régionale est insuffisamment prise en compte dans les programmes d'aide touchant le plus concrètement la vie quotidienne des populations africaines.

Dans le domaine agricole, beaucoup de bassins de production sont transfrontaliers mais sont soumis à des politiques et des projets conçus et mis en œuvre sans concertation entre les pays concernés. Ces distorsions sont porteuses de surcoûts et de pertes d'efficacité. Dans le domaine de la santé, il n'est pas rare de voir deux hôpitaux situés de part et d'autre d'une frontière, spécialisés dans la même discipline médicale alors qu'ils pourraient offrir des services complémentaires. Il en va de même – à une autre échelle – pour les écoles et les centres de santé situés dans les zones frontalières. Les programmes de prévention et de gestion post-conflit sont le plus souvent conçus au seul niveau national alors que la dynamique de propagation de l'instabilité est, la plupart du temps, d'essence transnationale. La majorité des programmes de gestion des ressources naturelles s'arrêtent aux frontières.

II. PROPOSITIONS D'ACTION POUR AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE L'AIDE RÉGIONALE

Le Secrétariat du CSAO propose de mettre en œuvre une série d'activités destinées à améliorer l'efficacité de l'aide régionale. Ces activités seraient gérées par les entités du Pôle de développement de l'OCDE (CSAO, DCD/CAD, DEV) en étroite collaboration avec les organisations partenaires ouest-africaines (CEDEAO, UEMOA, CILSS). L'initiative pourrait produire des impacts concrets vérifiables à court terme dans une région pilote (l'Afrique de l'Ouest) tout en nourrissant une réflexion plus générale sur l'efficacité de l'aide régionale. Elle aurait pour objectifs de :

- ▶ Améliorer l'efficacité de l'aide régionale en accord avec les orientations de la Déclaration de Paris (appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats, responsabilité mutuelle) ;
- ▶ Promouvoir des outils novateurs de coopération régionale au développement ;
- ▶ Développer des incitations à la coopération économique régionale.

Ces trois objectifs sont déclinés en propositions d'action dans les points suivants.

2.1. Améliorer l'aide régionale au développement

2.1.1. État des lieux de l'aide régionale en Afrique de l'Ouest

| PROPOSITION 1

Le Groupe d'Orientation des Politiques (Conseil d'administration) du CSAO a demandé à son Secrétariat de lancer dès que possible une *cartographie* de l'aide régionale en Afrique de l'Ouest. Dans un premier temps, l'analyse pourrait se concentrer sur les trois principales organisations régionales que sont la CEDEAO, l'UEMOA et le CILSS. Ces organisations sont les trois principaux partenaires ouest-africains du CSAO (→ annexe 2). C'est pourquoi le CSAO pourrait facilement assurer le leadership de cet exercice avec l'appui méthodologique de la DCD.

- ▶ Directions de l'OCDE susceptibles d'être impliquées : DCD/CAD avec l'appui du CSAO
- ▶ Partenaires ouest-africains susceptibles d'être impliqués : CEDEAO, UEMOA, CILSS

2.1.2. La dimension régionale de l'aide aux pays de l'Afrique de l'Ouest | PROPOSITION 2

Il s'agit d'un exercice encore plus ambitieux puisque l'objectif est d'analyser l'aide octroyée aux pays de l'Afrique de l'Ouest d'un point de vue régional. Il serait par exemple intéressant d'analyser le volume de l'aide octroyée dans les domaines de l'agriculture, de la santé, etc.. dans des pays voisins, les uns des autres, soumis aux mêmes problématiques de développement. La notion de *cohérence géographique de l'aide* pourrait émerger d'un tel exercice. La DCD/CAD pourrait assurer le leadership de cet exercice avec l'appui du CSAO pour l'analyse régionale.

- ▶ Directions de l'OCDE susceptibles d'être impliquées : DCD/CAD avec l'appui du CSAO
- ▶ Partenaires ouest-africains susceptibles d'être impliqués : gouvernements ouest-africains, CEDEAO

2.1.3. La dimension régionale dans l'examen par les pairs

| PROPOSITION 3

Inscrire la coopération régionale dans le Programme d'Examen par les pairs du CAD :

- a) Ajouter de nouvelles questions dans le « Guide sur les questions à prendre en compte dans les examens par les pairs réalisés par le CAD (DCD/DAC(2007)6/Final). Par exemple :
 - i. Quelle est la place de la coopération *régionale* au développement dans le volume global de l'aide ? Existe-t-il une stratégie spécifique en la matière, quels sont les critères de choix des organisations régionales partenaires ?
 - ii. Dans les choix des pays partenaires, la notion d'appartenance à une organisation régionale intervient-elle ? La décision d'appui à une organisation régionale est-elle liée à la réflexion sur la concentration de l'aide ?
 - iii. Au niveau du siège, existe-il un mécanisme de concertation entre les responsables pays travaillant sur une même région (par exemple entre les responsables Bénin, Burkina Faso, Mali) ? De même, existe-il un mécanisme de concertation entre ces responsables pays d'une même région et le responsable de la coopération régionale (par exemple entre le responsable Mali et le responsable Afrique de l'Ouest).
 - iv. Existe-il un mécanisme de concertation entre les bureaux locaux/Ambassades dans les pays partenaires frontaliers ou appartenant à une même organisation régionale ?

- v. La notion d'interdépendance régionale est-elle prise en compte dans la conception des programmes d'aide ; par exemple dans les programmes d'amélioration des systèmes de transport, de développement agricole situés dans des bassins transfrontaliers, dans les programmes de santé (complémentarités entre hôpitaux frontaliers par exemple), dans les programmes post-conflit (prise en compte de la diffusion transfrontalière de l'instabilité) ?
 - vi. Dans l'appui à une politique sectorielle, la notion de cohérence avec la politique régionale est-elle prise en compte (par exemple : politique nationale agricole / politique régionale agricole) ?
- b) Inscrire la Coopération régionale au développement dans la liste restreinte des thèmes particuliers pour le cycle 2009-2010 des examens par les pairs (chapitre 6 du « Guide sur les questions à prendre en compte dans les examens par les pairs réalisés par le CAD (DCD/DAC(2007)6/Final).
- c) Réaliser un examen par les pairs de l'appui d'un donateur aux organisations régionales ouest-africaines. Cet exercice pourrait être réalisé sur la base de l'état des lieux de l'aide régionale en Afrique de l'Ouest (→ proposition d'action n°1). Présenté aux membres du CAD cet examen pourrait renforcer la mise en synergie des organisations régionales ouest-africaines (→ proposition d'action n°4).

- ▶ *Directions de l'OCDE susceptibles d'être impliquées* : DCD/CAD, CSAO
- ▶ *Partenaires ouest-africains susceptibles d'être impliqués* : CEDEAO, UEMOA, CILSS

2.1.4. Favoriser les synergies entre les organisations régionales ouest-africaines | PROP.4

L'Afrique de l'Ouest a franchi un pas important vers la rationalisation de ses organisations régionales : les États membres ont officiellement décidé de rapprocher et de mettre en synergie la CEDEAO, l'UEMOA et le CILSS. Toutefois le chemin restant à parcourir est encore très long. Les modalités concrètes de cette mise en synergie ne sont pas encore totalement clarifiées.

Le CSAO est bien placé pour faciliter ce processus :

- ▶ Le Secrétariat du CSAO a d'étroites relations de travail avec les trois institutions concernées (→ annexe 2) qui ont exprimé leur souhait de voir le CSAO jouer un rôle important dans leur processus de rapprochement.
- ▶ Le CSAO est un espace neutre de débat et de réflexion où les organisations régionales concernées et leurs partenaires au développement peuvent librement s'exprimer.
- ▶ En tant que Direction de l'OCDE, le Secrétariat du CSAO peut valoriser les savoir-faire d'autres Directions de l'Organisation, notamment en matière d'analyse de l'aide.

Le Secrétariat du CSAO propose de commencer par :

- ▶ La production avec ces institutions d'un état des lieux décrivant les domaines dans lesquels la recherche de synergies est déjà enclenchée, ainsi que de ceux pour lesquels des progrès restent à faire.
- ▶ Réunir les trois organisations et leurs partenaires financiers autour de propositions d'action concrètes d'un projet de feuille de route assorti d'indicateurs mesurables.
- ▶ Faciliter la mise en œuvre de la feuille de route et en rendre compte devant le CAD.

- ▶ *Directions de l'OCDE susceptibles d'être impliquées* : CSAO avec l'appui de la DCD/CAD
- ▶ *Partenaires ouest-africains susceptibles d'être impliqués* : CEDEAO, UEMOA, CILSS

2.2. Promotion d'outils novateurs de coopération régionale au développement

2.2.1. Coopération transfrontalière

| PROPOSITION 5

Depuis 2003, le Secrétariat du CSAO accompagne la naissance et le développement de la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest (projets de développement conjoints réunissant des populations frontalières dans les domaines de l'agriculture, de la santé, de l'éducation, du commerce, de la prévention des conflits, etc.). Après avoir favorisé la mise en œuvre de quatre opérations pilotes sur le terrain, la formulation d'un programme régional au sein de la Commission de la CEDEAO, d'un projet de cadre juridique régional, le CSAO souhaite approfondir le potentiel de la coopération transfrontalière dans le domaine du post-conflit.

Le potentiel de la coopération transfrontalière comme outil de reconstruction de la confiance dans un environnement post conflit⁴ pourrait être évalué dans le cadre du CAD. A cette fin, le Secrétariat du CSAO suggère de :

- ▶ Produire, sur la base de l'expérience ouest-africaine et européenne⁵, un inventaire de bonnes pratiques de la coopération transfrontalière en situation de post-conflit.
 - ▶ Co-organiser avec la CEDEAO une réunion de bilan et de perspectives réunissant les chefs des quatre opérations pilotes en cours, les représentants des États qui se sont officiellement engagés à soutenir la coopération transfrontalière⁶, les agences de coopération intéressées à soutenir le développement de cet outil de coopération régionale⁷.
 - ▶ Finaliser la feuille de route de la CEDEAO sur ce dossier, en particulier la mise en place d'un fond régional de coopération transfrontalière.
 - ▶ Faciliter la mise en œuvre de la feuille de route et en rendre compte devant les réseaux du CAD concernés et les donateurs intéressés.
-
- ▶ *Directions de l'OCDE susceptibles d'être impliquées* : CSAO avec l'appui de la DCD/CAD (CPDC, GOVNET, Groupe des États Fragiles)
 - ▶ *Partenaires ouest-africains susceptibles d'être impliqués* : CEDEAO, gouvernements ouest-africains, autorités frontalières, partenaires locaux et représentants de la société civile

2.2.2. L'approche nationale de la coopération régionale (ANCOR)

| PROPOSITION 6

Les administrations nationales et leurs partenaires au développement éprouvent les plus grandes difficultés à mettre en œuvre des programmes transnationaux ou transfrontaliers. La coopération concrète entre deux ou trois pays autour de préoccupations précises et au service direct des populations est très rare. Elle pourrait pourtant générer des gains importants de productivité de l'aide en appui aux stratégies nationales de développement de chaque pays.

⁴ L'une des opérations pilote en cours en Afrique de l'Ouest se trouve dans une zone d'instabilité chronique (la Sénégambie méridionale couvrant l'espace transfrontalier entre la Guinée-Bissau, le Sénégal et la Gambie. Elle accompagne des initiatives originales telles que la mise en réseau des radios communautaires de part et d'autre des frontières, la création dans les villages frontaliers de « Miradors de la Paix » et autres systèmes locaux de prévention des conflits. Par ailleurs la coopération transfrontalière est très largement utilisée en Europe dans les zones en situation de post-conflit, notamment dans les Balkans.

⁵ En collaboration avec l'Association Européenne des Régions Frontalières (ARFE) : www.aerb.net

⁶ Sénégal, Gambie, Mauritanie, Mali, Burkina, Niger, Nigeria

⁷ Notamment : l'**UE** (la coopération transfrontalière a été inscrite dans la programmation du 10^e FED régional), le **PNUD** (qui appuie déjà deux opérations pilotes), l'**Espagne** (qui vient d'octroyer un financement de 10 millions d'euros pour le financement de l'approche commune des migrations de la CEDEAO; approche commune dont le plan d'action inclut le développement de la coopération transfrontalière), la **Suède** (la coopération transfrontalière fait partie des trois domaines prioritaires de la coopération Suède-CEDEAO), l'**Allemagne** et le **Canada** (qui ont exprimé de l'intérêt).

Le Secrétariat du CSAO est convaincu qu'en partant des préoccupations nationales et locales, il est possible de mettre en œuvre des programmes communs à plusieurs pays dont l'efficacité et le rendement en termes de lutte contre la pauvreté seraient supérieurs à la somme des programmes nationaux. Dans le respect du principe de subsidiarité et sans prétendre qu'elle soit à même de résoudre tous les problèmes, la coopération régionale mérite d'être mieux et plus souvent utilisée dans les stratégies nationales de développement.

En 2008, le CSAO a lancé une étude de cas « d'approche nationale de la coopération régionale » au Ghana. L'objectif est, avec les autorités, les associations professionnelles, la société civile et les partenaires au développement de ce pays, d'identifier les domaines opérationnels qui pourraient faire l'objet d'actions de coopération régionale ainsi que les outils et modalités de ces actions. Le document de pré-diagnostic du Ghana sera disponible en septembre 2008. Le Secrétariat du CSAO souhaite associer étroitement la DCD/CAD à ce projet dans le but de contribuer à la réflexion sur l'efficacité de l'aide.

Les prochaines étapes proposées par le Secrétariat du CSAO sont de :

- ▶ Publier le pré -diagnostic du Ghana ;
- ▶ Présenter l'approche ANCOR aux membres du CAD ;
- ▶ Lancer une deuxième phase du processus au Ghana, dans le but de l'approfondir et de l'opérationnaliser avec l'appui d'un membre du CAD intervenant dans ce pays ;
- ▶ Appuyer le lancement d'une nouvelle étude de cas dans un autre pays de l'Afrique de l'Ouest (de préférence un État fragile comme la Guinée-Bissau) avec l'appui d'un membre du CAD particulièrement actif dans le pays choisi.

- ▶ *Directions de l'OCDE susceptibles d'être impliquées* : CSAO avec l'appui de la DCD/CAD
- ▶ *Partenaires ouest-africains susceptibles d'être impliqués* : gouvernements ouest- africains
- ▶ *Autres* : Membres du CAD désireux de jouer un rôle de chef de file

2.2.3. Pratiques innovantes en matière de coopérations régionale

| PROPOSITION 7

Il existe en Afrique et ailleurs dans le monde, des pratiques novatrices en matière de coopération régionales : le Corridor de Maputo, les triangles de croissance, le réseau des parcs nationaux frontaliers en Afrique australe, des expériences réussies de gestion transfrontalière de la transhumance ; sans parler des expériences européennes et nord-américaine de coopération transfrontalière, etc.

Un manuel de bonnes pratiques et de leçons apprises à partir d'expériences de coopération transfrontalière de diverses régions du monde serait un excellent outil pour les régions en développement et leurs partenaires au développement.

- ▶ *Directions de l'OCDE susceptibles d'être impliquées* : CSAO avec l'appui de la DCD/CAD
- ▶ *Partenaires ouest-africains susceptibles d'être impliqués* : CEDEAO, UEMOA

2.3. Incitations à la coopération économique régionale

La communauté internationale encourage peu la constitution de Marchés Commun dans les régions en développement. Les analyses régulières des performances et des perspectives économiques ne sont produites que « pays par pays » et font peu ou pas référence aux enjeux pourtant cruciaux de la coopération économique régionale. A l'heure où la communauté internationale – donateurs et pays partenaires – multiplie les initiatives d'appui au secteur privé et d'attraction des investissements dans les pays en développement, l'étranglement des marchés nationaux et la non prise en compte de la mobilité régionale des personnes, des biens et des capitaux, sont des sujets prioritaires à aborder. Les organisations à vocation de coopération économique régionale des régions en développement ont besoin d'incitations fortes de la Communauté internationale pour construire des *marchés communs*.

2.3.1. Analyse régionale des perspectives économiques ouest-africaines | PROPOSITION 8

En collaboration avec la Banque africaine de développement (BAD) et la Commission Économique pour l'Afrique (UNECA), le Centre de Développement de l'OCDE (DEV) a mis au point un excellent outil d'analyse des économies nationales africaines : le rapport « Perspectives économiques en Afrique ».

Sur la base de cette expérience, l'OCDE pourrait lancer une analyse des ***perspectives économiques régionales de l'Afrique de l'Ouest*** » pilotée par le Centre de développement, avec le concours du Secrétariat du CSAO et en collaboration avec la CEDEAO et l'UEMOA. Le cycle de production pourrait progressivement être transféré à la Commission de la CEDEAO et à celle de l'UEMOA qui pourraient graduellement en prendre le leadership, à l'image du processus initié par le Centre de développement avec la BAD.

- ▶ Directions de l'OCDE susceptibles d'être impliquées : DEV avec l'appui du CSAO
- ▶ Partenaires ouest-africains susceptibles d'être impliqués : CEDEAO, UEMOA

2.3.2. Vers un statut spécifique pour les régions en développement | PROPOSITION 9

Les espaces régionaux en développement n'ont aujourd'hui pas de statut spécifique dans l'architecture de l'aide au développement. Les statuts spécifiques sont exclusivement réservés aux États : catégorie des Pays les moins avancés (PMA), catégorie des États fragiles, catégorie des États insulaires ou enclavés, etc.

Les négociations récentes sur les Accords de Partenariat Économique (APE) entre les pays ACP et l'Union européenne ou sur le coton dans la cadre de l'OMC (l'Afrique de l'Ouest est le troisième exportateur mondial - derrière les États-Unis et l'Asie centrale – et le deuxième fournisseur de la Chine), ont montré que les régions en développement éprouvent les plus grandes difficultés à parler d'une seule voie.

Une étude de cas sur l'Afrique de l'Ouest pourrait être menée conjointement par le Centre de développement et le Secrétariat du CSAO. A travers les exemples des négociations APE et Coton cette étude aurait pour objectif d'analyser les raisons pour lesquelles, les pays de la région n'ont pas été en mesure de développer une approche coordonnée (divergences d'intérêts économiques, statut international différent (PMA/non PMA), etc.)

Sur la base de cette étude de cas, la DCD-CAD pourraient envisager – dans une seconde phase- de lancer une réflexion novatrice sur les façons dont la communauté internationale pourrait inciter la constitution de coalitions régionales entre les pays en développement. Il serait par exemple utile de réfléchir sur une notion de « **région en construction** », incluant une minorité de non PMA et une majorité de PMA ; ces régions pourraient bénéficier d'un statut particulier dans les négociations commerciales et dans l'architecture de l'aide internationale au développement.

- ▶ *Directions de l'OCDE susceptibles d'être impliquées* : DEV, CSAO (phase 1) ; DCD/CAD (phase 2)
- ▶ *Partenaires ouest-africains susceptibles d'être impliqués* : gouvernements ouest-africains, CEDEAO, UEMOA

ANNEXE 1 – LETTRE DU CSAO AU PRÉSIDENT DU CAD



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET
DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES



ORGANISATION FOR ECONOMIC
CO-OPERATION AND DEVELOPMENT



SAH/DO(2008)18

Monsieur Eckhard DEUTSCHER
Président du CAD
OCDE
2, rue André Pascal
75016, Paris

Paris, le 19 mars 2008

Objet : La coopération régionale dans l'architecture de l'aide internationale

Monsieur le Président,

Dans la perspective du troisième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui se tiendra à Accra en septembre prochain, nous souhaitons vous soumettre quelques réflexions, assorties de propositions, sur la place de la *coopération régionale (au Sens transnational du terme)* dans l'architecture de l'aide internationale.

Promouvoir la coopération régionale comme outil d'amélioration de l'efficacité de l'aide

Les travaux que nous menons en Afrique de l'Ouest avec nos partenaires montrent que la coopération régionale peut être un outil remarquable d'amélioration de l'efficacité de l'aide.

Il existe certes des fonds régionaux de coopération qui financent d'importants programmes d'infrastructures, de lutte contre les maladies transmissibles ou encore de renforcement des capacités. Cette forme de coopération régionale doit être encouragée et amplifiée. Cependant, nous constatons que la coopération régionale n'a que peu de place dans le processus de développement de chaque pays et dans l'aide au développement.

Dans le domaine agricole, beaucoup de bassins de production sont transfrontaliers mais sont soumis à des politiques et des projets conçus et mis en œuvre sans concertation entre les pays concernés. Ces distorsions sont porteuses de surcoûts et de pertes d'efficacité. Dans le domaine de la santé, il n'est pas rare de voir deux hôpitaux situés de part et d'autre d'une frontière, spécialisés dans la même discipline médicale alors qu'ils pourraient offrir des services complémentaires. Il en va de même – à une autre échelle – pour les écoles et les centres de santé situés dans les zones frontalières. Les programmes de prévention et de gestion post conflit sont le plus souvent conçus au seul niveau national alors que la dynamique de propagation de l'instabilité est, la plupart du temps, d'essence transnationale. La majorité des programmes de gestion des ressources naturelles s'arrêtent aux frontières. Il ne s'agit là que de quelques exemples parmi beaucoup d'autres.

Nous constatons que les administrations nationales et leurs partenaires au développement éprouvent les plus grandes difficultés à mettre en œuvre des programmes transnationaux ou transfrontaliers. La coopération concrète entre deux ou trois pays autour de préoccupations précises et au service direct des populations est très rare. Elle pourrait pourtant générer des gains importants de productivité de l'aide.

Nous sommes convaincus qu'en partant des préoccupations nationales et locales, il est possible de mettre en œuvre des programmes communs à plusieurs pays dont l'efficacité et le rendement en termes de lutte contre la pauvreté seraient supérieurs à la somme des programmes nationaux. Dans le respect du principe de subsidiarité et sans prétendre qu'elle est à même de résoudre tous les problèmes, nous pensons que la coopération régionale mérite d'être mieux et plus souvent utilisée dans les stratégies nationales de développement.

En 2008, le CSAO se propose d'accompagner un exercice pilote « d'approche nationale de la coopération régionale » dans un pays de l'Afrique de l'Ouest. Il s'agira, avec les autorités, les associations professionnelles, la société civile et les partenaires au développement de ces pays, d'identifier les domaines opérationnels qui pourraient faire l'objet d'actions de coopération régionale ainsi que les outils et modalités de ces actions. Le CSAO souhaite associer étroitement la Direction de la Coopération au Développement (DCD) et le CAD de l'OCDE à cette expérience afin d'en tirer le meilleur parti en terme de réflexion sur l'efficacité de l'aide au développement.

Donner aux régions en développement un statut spécifique

A l'heure où les pays les plus développés accélèrent la construction d'ensembles régionaux pour affronter les enjeux de la mondialisation, les pays les plus pauvres semblent voués à affronter les défis du développement en ordre dispersé.

Des efforts importants sont pourtant consentis, notamment en Afrique, pour construire des espaces régionaux de développement solidaires. Plusieurs Communautés Économiques Régionales africaines ont enregistré des progrès significatifs au cours de la dernière décennie. Cependant, la construction régionale est handicapée par les intérêts divergents des pays africains. Ces divergences d'intérêts résultent en partie de l'appartenance ou de la non appartenance à la catégorie des Pays les Moins Avancés. Les PMA bénéficient de l'initiative « Tout sauf les armes » signée en 2001 par l'Union Européenne ; initiative au titre de laquelle leurs produits entrent libres de taxes et de quotas dans l'Union Européenne. N'ayant pas le même statut, ils n'ont pas les mêmes intérêts que les « non-PMA ».

Les espaces régionaux en développement n'ont aujourd'hui pas de statut spécifique dans l'architecture de l'aide au développement. Ni la réflexion, ni les stratégies, ni les incitations ne sont tournées vers ces espaces pourtant vitaux pour le développement.

C'est pourquoi nous suggérons que la notion de « région en construction », incluant une minorité de non PMA et une majorité de PMA soit discutée dans le cadre du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE ; ces régions pourraient bénéficier d'un statut particulier dans les négociations commerciales et dans l'architecture de l'aide au développement.

Inscrire la problématique régionale dans la réflexion et l'action sur l'efficacité de l'aide.

Pour les raisons que nous venons d'évoquer, nous pensons qu'il est nécessaire d'inscrire la problématique régionale dans le débat sur l'efficacité de l'aide. Ceci pourrait par exemple se traduire par :

- ▶ la présentation d'un document de concept et d'orientation sur la coopération régionale au service de l'efficacité de l'aide à l'occasion de la prochaine réunion à haut niveau du CAD.

- ▶ l'identification au sein des pays membres du CAD d'un chef de file « coopération régionale » susceptible d'accompagner le développement de ce dossier.
- ▶ l'insertion de la coopération régionale dans le programme de travail de l'examen par les pairs du CAD.
- ▶ l'organisation, en marge du troisième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui se tiendra à Accra en septembre prochain, d'une table ronde sur ce thème ; au cours de laquelle seront présentés les premiers résultats des exercices pilotes en Afrique de l'Ouest que nous engagerons dans les prochaines semaines.

Nous serions heureux de discuter avec vous et avec la DCD de l'OCDE de ces idées et propositions. Nous sommes convaincus de la nécessité d'ouvrir la « porte régionale du développement ». Nous savons que cette conviction est largement partagée dans les pays en développement et au sein des agences de coopération. Nous pensons qu'il est temps d'aborder ce chantier.

Dans l'espoir de vous rencontrer prochainement, nous vous prions de croire, monsieur le Président, en l'expression de notre haute considération.



Normand Lauzon
Directeur

Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE



Charles Goerens
Président

Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE

Cc:

M. Mario Amano, Secrétaire général adjoint/OCDE

M. Richard Carey, Directeur, DCD/OCDE

M. Eric Burgeat, Directeur, CCNM/OCDE

ANNEXE 2 - LES TROIS PRINCIPAUX PARTENAIRES OUEST-AFRICAINS DU CSAO

CEDEAO – www.ecowas.int



La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) est un regroupement régional de quinze pays créé en 1975 et structurée en Commission depuis le 1er janvier 2007. Sa mission est de promouvoir l'Intégration économique dans « *tous les domaines de l'activité économique, notamment l'industrie, les transports, les télécommunications, l'énergie, l'agriculture, les ressources naturelles, le commerce, les questions monétaires et financières, les questions sociales et culturelles.* »

En novembre 2006, la CEDEAO et le CSAO ont signé un « Cadre de coopération » qui met en exergue les principaux axes de travail conjoints. Aujourd'hui, les deux organisations travaillent ensemble notamment dans les domaines de l'agriculture (politique agricole commune), de la coopération transfrontalière, sur la définition d'une stratégie régionale en matière de post-conflit et sur une approche commune des migrations. Des publications conjointes (Rapport Afrique de l'Ouest 2007-2008, Atlas de l'intégration régionale, etc.) fournissent des informations fiables et actualisées et nourrissent la réflexion sur l'avenir de la région.

Pays membres de la CEDEAO : Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone et Togo.

UEMOA – www.uemoa.int



Créée en 1994, l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) regroupe huit pays ouest-africains dans une zone monétaire (F CFA). L'UEMOA a pour objectif de renforcer la compétitivité des activités économiques et financières des États membres dans le cadre d'un marché ouvert et concurrentiel.

L'UEMOA et le CSAO ont signé un accord de partenariat en octobre 2007. Les deux institutions s'engagent à coopérer sur les chantiers communs dans les domaines de la sécurité alimentaire, l'eau, le foncier et la lutte contre la désertification, la transformation du monde rural, les politiques agricole et commerciale, la coopération transfrontalière ainsi que la réflexion prospective.

Pays membres de l'UEMOA : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo.

CILSS - www.cilss.bf



Le Comité Permanent Inter-États de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) est créé en 1973 dans le but de s'investir dans la recherche de la sécurité alimentaire et dans la lutte contre les effets de la sécheresse et de la désertification.

Le CILSS et le CSAO travaille ensemble depuis plus de 30 ans. Le partenariat CILSS-CSAO a notamment été à la base de la création du Réseau de Prévention des Crises Alimentaires (RPCA) dont un des principaux acquis a été l'adoption de la Charte de l'aide alimentaire en 1990 (*en cours de révision*). En octobre 2006, le CILSS et le CSAO ont signé un cadre de coopération qui définit les principaux chantiers communs : Charte de l'aide alimentaire, sécurité alimentaire, questions foncières, élevage, mécanisme de veille et de riposte contre les criquets pèlerins.

Pays membres du CILSS : Burkina Faso, Cap-Vert, Gambie, Guinée-Bissau, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Tchad.

ANNEXE 3 - PROJET DE CHARTE RÉVISÉE DE L'AIDE ALIMENTAIRE

AVERTISSEMENT

Le présent document n'est rien d'autre qu'un projet de texte révisé qui servira de base aux discussions avec les différents acteurs concernés dans le but de parvenir à un consensus et à l'adoption d'une Charte révisée de l'aide alimentaire.

Ce n'est donc pas pour le moment le document de la Charte révisée. Il a été produit à partir d'analyses faites par des experts selon des termes de référence précis. L'annexe 1 donne le contexte d'ensemble ayant présidé à l'élaboration de ce document.

- I. Contexte – Préambule
- II. Principes généraux
- III. Dispositif d'information et d'analyse de la sécurité alimentaire
 - 3.1. Principes spécifiques
 - 3.2. Engagements
- IV. Dispositif de dialogue & de concertation
 - 4.1. Principes spécifiques
 - 4.2. Engagements
- V. Cadre stratégique d'orientation de réponse aux crises alimentaires
 - 5.1. Principes spécifiques
 - 5.2. Engagements
- VI. Aide alimentaire en réponse aux crises alimentaires et nutritionnelles
 - 6.1. Objectifs – Finalité
 - 6.2. Évaluation des besoins et fourniture de l'aide alimentaire
 - 6.3. Mécanisme d'évaluation

I. Contexte – Préambule

La Charte de l'aide alimentaire a été adoptée à Bissau (Guinée-Bissau) le 10 Février 1990 par le sommet des Chefs d'États des pays membres du Comité Permanent Inter-états de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) sur proposition du Réseau de Prévention des Crises Alimentaires (RPCA). Au fil des années elle s'est imposée comme un code de bonne conduite en matière de gestion de l'aide alimentaire. Depuis 2005, les membres du RPCA ont souligné la nécessité de réviser ce texte au regard de l'évolution du contexte des crises alimentaires: (i) entrée en scène de nouveaux donateurs non signataires de la Charte en 1990, (ii) émergence d'organisations de la société civile très actives dans la sécurité alimentaire, (iii) évolution de la nature des crises alimentaires et diversification des instruments de réponse, (iv) prise en compte du rôle et des responsabilités des organisations Inter-Gouvernementales (OIG) aux côtés des États, (v) prise en compte des préoccupations générales liées à l'efficacité de l'aide (déclaration de Paris, Mars 2005).

Les parties : *États, Organisations Inter-Gouvernementales (OIG), ONG, Partenaires Techniques et Financiers (PTF⁸), Organisations de la société civile (OSC⁹)*

1. Considérant que la sécurité alimentaire doit être appréhendée au sens large incluant les considérations nutritionnelles ;

⁸ PTF inclue les donateurs bi et multilatéraux, les organisations internationales (Système des Nations Unies, autres).

⁹ OSC inclue les Organisations professionnelles des producteurs, du secteur privé, etc.

2. Considérant que la prévention et la gestion des crises alimentaires sont parties intégrantes des dynamiques de développement des pays bénéficiaires et des stratégies d'aide humanitaire et d'appui au développement des organismes donateurs bilatéraux et multilatéraux ;
3. Considérant que le Droit à l'alimentation est inscrit dans la Déclaration universelle des Droits de l'Homme (Nations Unies – 1948), repris dans le Pacte des droits économiques sociaux et culturels entré en vigueur depuis 1976 – De même que les « Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale » approuvée par la FAO ;
4. Considérant l'engagement pris la communauté internationale lors du Sommet mondial de l'alimentation (Rome - 1996), renouvelés par l'Assemblée Générale des Nations Unies dans sa Déclaration du Millénaire de « réduire de moitié d'ici à 2015, la proportion de la population mondiale dont le revenu est inférieur à un dollar par jour et celle des personnes qui souffrent de la faim (...) » (OMD 1) ;
5. Considérant les engagements des pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre d'inscrire leurs stratégies agricoles et alimentaires dans une perspective d'intégration régionale dans tous les domaines notamment la mise en œuvre d'une Union douanière, pour faciliter la libre circulation des vivres dans l'espace régional et une politique commerciale commune aux frontières de cet espace ;
6. Considérant les objectifs de la politique agricole de l'Afrique de l'Ouest « d'assurer la sécurité alimentaire de la population rurale et urbaine ouest africaine et la qualité sanitaire des produits, dans le cadre d'une approche garantissant la souveraineté alimentaire de la région, de réduire la dépendance vis-à-vis des importations en accordant la priorité aux productions alimentaires ainsi qu'à leur transformation, par la valorisation et l'exploitation des complémentarités et des avantages comparatifs au sein de la région, (...) » (ECOWAP – Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement des pays membres de la CEDEAO en janvier 2005) ;
7. Considérant l'objectif de la stratégie sahéenne de sécurité alimentaire « d'assurer l'accès de tous les Sahéliens, à tout moment, aux aliments nécessaires pour mener une vie saine et active à l'horizon 2015 » par : (i) la promotion d'une agriculture productive, diversifiée, durable et régionalement intégrée ; (ii) le développement, la fluidification et l'intégration sous-régionale des marchés nationaux, (iii) l'amélioration durable des conditions d'accès des groupes et zones vulnérables à l'alimentation et aux services sociaux de base, (iv) l'amélioration des dispositifs de prévention et de gestion des crises conjoncturelles, en cohérence avec la construction de la sécurité alimentaire structurelle, (v) le renforcement des capacités des acteurs et la promotion d'une bonne gouvernance de la sécurité alimentaire » (Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement des pays du CILSS – Novembre 2000) ;
8. Considérant les engagements des pays donateurs et des pays bénéficiaires à améliorer l'efficacité de l'aide au développement, en respectant les principes fondamentaux que sont : (i) l'appropriation des stratégies de développement par les pays partenaires, (ii) l'alignement des donateurs sur ces stratégies, les institutions et les procédures des pays, (iii) l'harmonisation et la transparence des, (iv) l'orientation de la gestion de l'aide vers la recherche de, et enfin (v) la responsabilité mutuelle dans l'obtention des résultats (Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement – OCDE 2005) ;
9. Rappelant les engagements des principaux pays donateurs dans le cadre de la Convention de Londres relative à l'aide alimentaire ;
10. Se référant aux principaux codes de conduite en vigueur dans le champ de l'aide humanitaire (notamment SPHERE, Good Humanitarian Donorship – GHD), engageant les agences d'aide, les ONG humanitaires, les agences humanitaires des Nations Unies ;

11. Conscientes que les crises alimentaires dans le Sahel et plus généralement en Afrique de l'Ouest peuvent résulter de la combinaison de plusieurs facteurs de nature structurelle et conjoncturelle, naturels ou autre, etc. ;
12. Conscientes que ces crises se développent dans un contexte conjuguant d'une part de l'existence d'une zones géographiques et de franges de populations touchées par une pauvreté endémique, d'autre part des risques induits par les changements climatiques, les évolutions sociopolitiques, et enfin de profondes mutations induites par la croissance démographique, l'urbanisation, la fragilisation des milieux naturels, l'ouverture et la globalisation des économies, etc. ;
13. Conscientes que les crises sont devenues plus complexes et multifformes, qu'elles affectent en priorité les couches les plus vulnérables de la société, non seulement les femmes enceintes et allaitantes, les enfants en bas âge, les personnes âgées, les malades chroniques et les handicapés mais aussi les ménages ayant des moyens d'existence vulnérables (petits producteurs et éleveurs¹⁰) d'une part, et que d'autre part se traduisent par la dégradation des régimes alimentaires, la sous alimentation et la malnutrition, pouvant déboucher sur une famine ;
14. Conscientes que l'émergence de nouveaux acteurs de la société civile et des pouvoirs locaux ou collectivités territoriales (issus de la mise en œuvre des politiques de décentralisation), acteurs jouant un rôle croissant dans la gestion des biens publics et la sécurité alimentaire ;
15. Conscientes qu'une gestion efficace des crises alimentaires dans les pays doit associer l'ensemble des acteurs concernés et s'inscrire dans une perspective régionale ;
16. Conscientes que la prévision et la prévention sont les outils les plus appropriés pour limiter l'ampleur des crises et en réduire le coût humain et financier ;
17. Conscientes que toutes les crises ne peuvent être totalement enrayerées par les efforts de prévention, et jugeant que l'aide alimentaire et les stratégies d'adaptation ou d'atténuation (mobilisation des stocks de proximité, cultures de contre saison, activités génératrices de revenus, création d'actifs, etc.), sont des instruments importants pour accroître l'accès aux aliments et subvenir aux besoins alimentaires et nutritionnels des populations vulnérables frappées par les crises ;
18. Reconnaissant que les modalités de mobilisation et de gestion des aides alimentaires peuvent affecter positivement ou négativement les conditions de la sécurité alimentaire des ménages, des pays et de la région, et par conséquent renforcer ou réduire les capacités des populations à affronter les chocs ultérieurs.

Déclarent adhérer aux dispositions suivantes :

II. Principes généraux

Les parties concernées (États, OIG, PTF, ONG, OSC) adhèrent aux principes généraux ci-après :

- Le respect de la dignité des personnes confrontées à une crise alimentaire quelle que soit son ampleur ;
- La reconnaissance, la prise en compte et le renforcement du leadership des institutions locales, nationales et régionales dans la définition des stratégies d'intervention et la mise en œuvre des actions ;
- La reconnaissance de la nécessité d'impliquer les organisations sociales et économiques des populations de même que les organisations représentatives de la société civile dans l'évaluation des situations alimentaires et la détermination des actions à entreprendre, ainsi que leur suivi-évaluation ;

¹⁰ Il est important de tenir compte de ces groupes lors de l'identification des besoins.

- L'établissement des stratégies d'intervention sur la base d'informations fiables, reconnues et acceptées par les parties concernées, la prise en compte systématique de cette information par les dispositifs de dialogue, de concertation et de coordination. Cela interpelle notamment à une meilleure reconnaissance du rôle central des dispositifs nationaux et régionaux d'information dans la prévention et la gestion des crises alimentaires et nutritionnelles ;
- L'intégration des interventions dans des approches globales, cohérentes, et dans le cadre des choix de politiques et mécanismes des États, des communautés, et des institutions régionales, qu'il s'agisse des actions de développement ou des opérations d'urgence ;
- Le devoir d'intervenir par des actions humanitaires d'urgence lorsque la crise fait peser des risques élevés sur les droits humains fondamentaux et la vie des populations ;
- L'exigence de la transparence et de l'évaluation indépendante des actions. A ce titre, les parties prenantes reconnaissent l'importance de réaliser des évaluations conjointes, rigoureuses et indépendantes, permettant de nourrir le dialogue sur les pratiques, d'évaluer l'application et d'interpeller toutes les catégories d'acteurs sur le respect des principes de la présente charte ;

Ainsi, les parties prenantes reconnaissent unanimement que toute action en matière de prévention et de gestion des crises alimentaires, quel que soit l'instrument utilisé, doit reposer sur les trois piliers suivants :

- **Pilier 1** : La connaissance et l'analyse préalables de la situation alimentaire et nutritionnelle à travers les dispositifs d'information et les outils technologiques d'évaluation appropriés reconnus au niveau des États et au plan régional ;
- **Pilier 2** : La concertation entre les acteurs à travers les mécanismes de dialogue et de décision mis en place aux niveaux national et régional ;
- **Pilier 3** : L'analyse consensuelle de réponses de manière à mieux orienter les acteurs sur les instruments de réponse les plus adaptés en rapport avec la nature de la crise.

III. Dispositif d'information et d'analyse de la sécurité alimentaire

3.1. Principes spécifiques

Les parties concernées (**États, OIG, PTF, ONG, OSC**) reconnaissent la nécessité de :

- Disposer à temps de diagnostics complets et de qualité sur les différentes dimensions et sur l'acuité de l'insécurité alimentaire, les risques et les capacités des différentes couches de populations à faire face à ces risques. Cette information doit être consensuelle, régulière et fiable, et reposer sur des méthodologies reconnues et éprouvées ;
- Disposer de systèmes d'information participant d'un dispositif complet et concourant à l'établissement de diagnostics détaillés de la situation alimentaire et des risques de dégradation de celle-ci : enquête agricole et suivi conjoncturel de la campagne, suivi des marchés, suivi des moyens d'existence et de la vulnérabilité des ménages, suivi de la situation nutritionnelle, etc. ;
- Bâti et soutenir dans la durée des systèmes pérennes d'alerte précoce centrés sur les principaux facteurs de risques de crises conjoncturelles, permettant de détecter les risques de détérioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, de prévenir et d'anticiper leur déclenchement ;
- Diagnostics partagés entre les parties prenantes, valorisant la diversité des sources d'information et des analyses émanant des acteurs nationaux, régionaux et internationaux, qu'il s'agisse des systèmes publics ou des dispositifs et enquêtes promus par d'autres institutions, y compris les OIG, les ONG et les organisations des Nations Unies ;

- Collecter, traiter et analyser les données, quelle qu'en soit la source, suivant des critères et des méthodologies choisis et reconnus avec et par les États ;
- D'aller au-delà du diagnostic pour fournir des informations et des analyses facilitant la prise de décision par l'ensemble des parties prenantes (**États, OIG, PTF, ONG, OSC**).

3.2. Engagements

Les **États et les OIG** s'engagent à :

- Coopérer en vue de soutenir le développement de systèmes d'information opérationnels et efficaces, ancrés dans les institutions nationales et régionales.
- Contribuer à la pérennisation institutionnelle et financière des systèmes d'information. A ce titre, des mécanismes de financement appropriés seront recherchés au niveau des États et au sein des OIG;
- Conforter la fiabilité et l'indépendance de l'information via la mise en place d'un ensemble de règles de production et de vérification de l'information, s'inscrivant dans un « processus qualité » ; ce processus comprendra un rapport qualité émanant des systèmes d'information ainsi qu'un dispositif de certification indépendant¹¹ ;
- Promouvoir des initiatives novatrices permettant d'améliorer la compréhension des risques et leur anticipation, d'approfondir la connaissance des stratégies d'adaptation des populations et d'améliorer l'analyse de la vulnérabilité à l'échelle des ménages, des communautés et des pays ;
- Promouvoir le dialogue et les échanges entre les multiples acteurs et institutions sur les questions évoquées ci-dessus.

Les **États, les PTF, les ONG et les OSC** s'engagent à :

- Coopérer en vue d'une part d'éviter les duplications dans la production d'information, en particulier entre les systèmes d'information nationaux, régionaux et internationaux et d'autre part de produire des analyses conjointes de la vulnérabilité sur la base de méthodologies harmonisées et consensuelles ;
- Partager l'information produite en priorité au sein des dispositifs de concertation et de coordination, afin de privilégier les efforts d'harmonisation de l'information et des analyses qui en découlent, et ce avant d'en assurer une diffusion plus large, notamment auprès des médias ;
- Développer les efforts d'analyse de l'information dans le cadre des dispositifs de concertation et de coordination existants, de façon à formuler des diagnostics partagés, à réaliser des analyses situationnelles fines et à faire des recommandations appropriées à l'attention des structures en charge de la gestion des crises, qu'elles soient nationales, régionales, ou relevant du Système des Nations Unies et des ONG ;
- Transmettre toutes les informations en leur possession, permettant de compléter ou d'améliorer le diagnostic et communiquer celles relatives aux actions et interventions qu'ils envisagent de mettre en œuvre pour répondre à une situation de crise identifiée. Dans ce sens les actions et interventions programmées devraient être conformes aux choix nationaux et régionaux.

Les PTF s'engagent à :

- Soutenir les initiatives développées par les États et les OIG en matière d'harmonisation et d'amélioration de la qualité d'information produite ;

¹¹ Cet aspect, consacré à la qualité de l'information, pourrait faire l'objet d'un volet additionnel de la présente charte.

- Renforcer les efforts déployés par les États et les OIG en matière d'édification de dispositifs d'information pérennes et efficaces.

IV. Dispositif de dialogue & de concertation

4.1. Principes spécifiques

La rapidité de décision, de même que la synergie et la cohérence des interventions, constituent les éléments clés de l'efficacité de l'action collective en matière de gestion des crises alimentaires.

A ce titre, les **parties prenantes (États, les PTF, les OIG et les ONG)** reconnaissent la nécessité :

- D'améliorer la gouvernance de la gestion des crises alimentaires en combinant deux exigences :
 - *Le respect du principe de participation* : L'implication de tous les acteurs dans le processus de dialogue et de concertation préparatoire aux décisions est considérée comme une étape incontournable pour l'amélioration de la décision publique ;
 - *Le respect du principe de responsabilité* : Les parties prenantes ont le devoir d'assurer la transparence sur leurs actions. De plus les États et les OIG ont la responsabilité de prendre les décisions relatives aux interventions nécessaires et de s'assurer de leur mise en œuvre effective.
- De renforcer le dialogue, la concertation et la coordination autour de l'information, de l'évaluation des crises, de l'identification des besoins, de la détermination des réponses adéquates, de la mise en œuvre des actions en réponse aux crises identifiées, et enfin du suivi-évaluation.

4.2. Engagements

Les **parties prenantes (États, OIG, PTF, ONG et OSC)** s'engagent à :

- Soutenir la mise en place des instances de dialogue et de concertation et promouvoir la diversité et la représentativité des différentes catégories d'acteurs en leur sein, qu'il s'agisse des structures de l'État, des organisations socioprofessionnelles, des principales agences humanitaires, des organisations non gouvernementales et intergouvernementales, ainsi que les partenaires financiers ;
- Promouvoir la transparence dans la prise des décisions au sein des dispositifs de concertation et le strict respect de celle-ci par toutes les parties concernées en vue de garantir l'efficacité de l'action collective dans la gestion des crises alimentaires et nutritionnelles. A ce titre, les Gouvernements des pays bénéficiaires, les Donateurs et les organisations de la société civile s'engagent à se concerter au moins une fois l'an dans le but de faire le point de la situation alimentaire et nutritionnelle et de décider avec toutes les parties concernées des éventuelles mesures à prendre et des réponses à apporter en cas de besoin ;
- Veiller à ce que chaque pays sahélien et ouest africain dispose d'une seule instance ou point focal facilement identifiable pour les intervenants dans les domaines de la sécurité alimentaire et de l'action humanitaire, en charge de diffuser l'information, entre autres. Ils conviennent que tout partenaire extérieur (ONG, collectivité, entreprise, etc.) qui envisage d'intervenir en réponse à une crise, doit au préalable entrer en contact avec ce point focal et coordonner son action qui devra se développer en fonction d'un cadre national et régional ;
- Œuvrer à ce que tous les intervenants extérieurs adhèrent aux principes et engagements contenus dans la présente charte, pour faciliter leur intégration par les autorités et les acteurs nationaux dans le dispositif de concertation et de coordination.

V. Cadre stratégique d'orientation de réponse aux crises alimentaires

5.1. Principes spécifiques

Les parties concernées définissent :

- La «gestion des crises alimentaires » comme toutes les interventions tant **préventives** que **curatives**, s'attaquant à l'insécurité alimentaire, que cette dernière soit de nature temporaire ou chronique.
- Dans ce cadre, deux types de «crise alimentaire » peuvent être distingués :
 - a. *La crise alimentaire temporaire* : délimitée dans le temps et causée par un choc précis affectant une partie importante de la population, qui peut avoir différent degré de sévérité et d'amplitude. L'insécurité alimentaire temporaire (transitoire) est de courte durée et implique souvent un déclin précipité de l'accès et de la consommation alimentaire au regard des conditions habituelles (que ces conditions habituelles soient bonnes ou non).
 - b. *L'insécurité alimentaire chronique* : une incapacité persistante à accéder à de la nourriture adéquate et nutritive. Cette crise ou insécurité alimentaire est pérenne et est causée par des facteurs structurels et généralement liée à l'extrême pauvreté dans laquelle vit en permanence une partie de la population.

Les parties concernées reconnaissent :

- Que les deux types de crises se superposent souvent dans le temps et dans l'espace, et que l'insécurité alimentaire chronique est une source de vulnérabilité et un terrain propice pour les crises de nature temporaire. De même, les crises de nature temporaire accroissent l'insécurité alimentaire chronique, et augmente la vulnérabilité des populations¹².
- Qu'en fonction de la sévérité, de l'ampleur, de la possible évolution de la crise et des causes tant immédiates, sous-jacentes que structurelles de l'insécurité alimentaire, les réponses aux crises doivent être spécifiques et élaborées de manière ad hoc (dispositions Volet III) pour chaque situation, qu'il n'y a pas de solution unique, ni de relation univoque entre les possibles situations d'insécurité alimentaire et les instruments disponibles de gestion des désastres causés par les crises alimentaires.
- La nécessité donc de définir au préalable un « **cadre stratégique de gestion des crises alimentaires** » (graphique 1 – Annexe 2), élaborée de manière concertée (Volet IV), facilitant l'analyse de réponse et visant à orienter les interventions des différents acteurs, notamment en s'attaquant au problème sous trois angles : (a) réduire les effets immédiats de la crise temporaire, (b) protéger les moyens d'existence des populations vulnérables et directement affectées par la crise et enfin, (c) attaquer les causes structurelles de l'insécurité alimentaire.

Ainsi, les parties prenantes reconnaissent la nécessité :

- Pour « l'analyse de réponses » de prendre en compte les avantages et les inconvénients des instruments disponibles pour gérer la crise, de même que la capacité des acteurs devant les mettre en œuvre ;

¹² Ne pas confondre temporaire avec aiguë qui implique une notion de sévérité. Comme c'est le cas pour la malnutrition qui est soit chronique ou aiguë.

- De considérer l'existence de plusieurs instruments de réponse disponibles (Annexe 3) et de leur valorisation dans la gestion des crises alimentaires. Chacun de ces instruments pourrait faire l'objet d'un développement spécifique dans le cadre des volets additionnels de cette charte évolutive.

5.2. Engagements

Les parties prenantes s'engagent à :

- Veiller à ce que toutes les interventions s'inscrivent dans le cadre stratégique de gestion des crises alimentaires, convenu de commun accord, et destiné à orienter les différents acteurs dans le choix des instruments adaptés selon la nature de la crise ;
- Faire suivre toute analyse de la situation caractérisant la crise (Volet III) par la définition des différentes options de réponses (« **Analyse de réponses** ») par le biais du cadre stratégique de gestion des crises alimentaires ;
- Convenir de critères et d'outils d'échange permettant d'évaluer la réponse et de favoriser une meilleure coordination et efficacité des interventions, en favorisant notamment : (a) un consensus technique et un langage commun, (b) une alerte rapide et une action coordonnées, (c) un choix de réponses justes et efficaces ;

VI. Aide alimentaire en réponse aux crises alimentaires et nutritionnelles

6.1. Objectifs – Finalité

L'objectif de l'aide alimentaire est de contribuer à assurer la sécurité alimentaire en répondant en temps voulu et de manière appropriée aux situations de pénurie ou de déficit alimentaires.

L'aide alimentaire constitue une des formes d'intervention contribuant à résoudre les crises alimentaires. Les réponses appropriées aux crises alimentaires varient selon la nature de celles-ci, les possibilités de mobiliser des vivres dans le pays, les pays voisins ou ailleurs et en fonction de la disponibilité en vivres, de l'approvisionnement des marchés, des niveaux des prix, de la disponibilité des stocks de sécurité, etc.

6.2. Évaluation des besoins et fourniture de l'aide alimentaire

Les Gouvernements des **États bénéficiaires, les PTF, les OIG et les ONG** reconnaissent que :

- L'évaluation des besoins d'aide alimentaire doit être réalisée conjointement par les parties prenantes, et ne doit viser que l'amélioration de la sécurité alimentaire dans les pays bénéficiaires. Cette évaluation doit être conduite dans le cadre des dispositifs de dialogue et de concertation (cf. volet IV) établie sur la base des informations fournies par les différents dispositifs d'information (cf. Volet III) et tenir compte des stratégies mises en œuvre par les populations pour s'adapter à la crise et des structures mises en place par les gouvernements ;
- La disponibilité d'information à elle seule ne suffit pas pour prendre les bonnes décisions et que par conséquent il est primordial de garantir que les opérations d'assistance sont lancées conformément aux recommandations faites par le dispositif d'information ;
- La détermination des besoins sauf en cas de crise humanitaire désorganisant les structures de l'État relève de la responsabilité et de la compétence des gouvernements ;

- La concertation entre acteurs est primordiale pour éviter des interventions susceptibles de porter atteinte au bon fonctionnement des marchés (effondrement des prix, pratiques spéculatives, etc.).

Par conséquent :

Les États, les PTF, les OIG et les ONG) s'engagent à :

- Améliorer et harmoniser leurs critères d'appréciation des besoins d'aide alimentaire par une évaluation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, incluant une analyse :
 - Des disponibilités alimentaires (production domestique, stocks, importations et exportations, aides) ;
 - Des marchés (approvisionnements, prix, flux, état de fonctionnement du marché aux niveaux national, sous-régional et international) ;
 - De l'accès des ménages et des populations touchées aux ressources alimentaires (productions domestiques locales, prix des produits dans la zone affectée et pouvoir d'achat et sources de revenus des populations, stratégies et mécanismes d'adaptation des ménages, etc.) ;
 - Des conditions d'utilisation des aliments et de la nutrition des populations des zones affectées (santé, eau, hygiène, éducation, habitudes et pratiques alimentaires), en particulier les groupes les plus vulnérables (enfants de moins de cinq ans, femmes enceintes, mères allaitantes, personnes âgées, réfugiés, personnes déplacées...) ;
- Veiller, à travers leurs options de réponses, à satisfaire les besoins nutritionnels spécifiques des femmes enceintes et allaitantes, des enfants de moins de cinq ans et des personnes âgées, notamment en fournissant des aliments appropriés sur le plan de la qualité sanitaire et nutritionnelle¹³.
- Respecter dans ce contexte que l'aide alimentaire soit réservée prioritairement à la réponse aux situations d'urgence et que l'aide alimentaire distribuée gratuitement soit ciblée sur les seuls groupes les plus vulnérables qu'il s'agisse de situation d'urgence ou non.
- N'utiliser l'aide alimentaire que lorsqu'elle constitue le moyen d'assistance le plus efficace et le mieux adapté en réponse à la situation de crise identifiée ;
- Privilégier les alternatives à l'aide alimentaire, de façon à éviter les effets indésirables de cette forme d'aide, notamment les risques de modifier les comportements alimentaires, d'affecter le fonctionnement des marchés et de décourager les producteurs, de porter atteinte à la dignité des personnes en instaurant une mentalité d'assisté, et en créant les conditions d'une dépendance durable à l'égard de l'aide extérieure, etc. ;
- Privilégier le marché local (en privilégiant les approvisionnements sur les marchés nationaux et sous-régionaux) ou les opérations triangulaires pour l'achat des produits destinés à l'aide alimentaire ;
- Ne mobiliser que des produits correspondants aux habitudes alimentaires des communautés ciblées par les opérations d'aide alimentaire ;
- Déployer les moyens humains, techniques et financiers permettant l'acheminement à temps de l'aide alimentaire aux bénéficiaires auxquels elle est destinée, développer des mécanismes de suivi de la mise en œuvre et effectuer une évaluation indépendante des interventions, ou de contribuer à une évaluation globale ;
- Communiquer sans délai au dispositif national de concertation, y compris dans les situations d'urgence, les informations dont ils disposent pour faciliter la prise de décisions et la mise en œuvre de l'action appropriée ;

¹³ Un volet spécial relatif au traitement des crises nutritionnelles pourra être développé plus tard dans le cadre des volets additionnels de cette charte.

Les **États et les OIG** s'engagent à:

- S'investir dans la recherche de solutions durables aux causes structurelles de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle; ils s'engagent notamment à :
 - Mettre en œuvre des politiques de développement de la production alimentaire locale (nationale et sous-régionale), au renforcement du marché national et sous-régional de produits alimentaires et à l'amélioration des revenus des populations vulnérables ;
 - Promouvoir des investissements durables tant au niveau national que régional en rapport avec l'amélioration de la production locale des ressources alimentaires, l'accès aux aliments et leur utilisation par les populations ;
- Proscrire la mise en œuvre de toute politique agricole et/ou commerciale, ou la conclusion de tout engagement qui compromettrait l'atteinte des objectifs visés par les pays et la sous-région en matière de prévention et de gestion durable des crises alimentaires et nutritionnelles ;
- Mettre en œuvre, progressivement et conformément aux priorités nationales, le droit à l'alimentation.

Les **OIG** s'engagent à :

- Renforcer l'action des États par des mécanismes régionaux d'assistance et de gestion des crises alimentaires et nutritionnelles et des autres calamités naturelles. Ces mécanismes, déclenchés au niveau régional, devraient compléter les efforts déployés par les États en cas de crise ;
- Promouvoir des politiques favorables à une meilleure application des principes et engagements de la présente Charte.

6.3. Mécanisme d'évaluation

Les parties prenantes (**États, les PTF, les OIG et les ONG**) conviennent de:

- Conduire des évaluations annuelles indépendantes du niveau d'application des principes et engagement de la Charte et des implications sur la situation alimentaire et nutritionnelle ;
- Créer des outils ou mécanismes de suivi de l'application des recommandations issues des évaluations périodiques de la Charte. La rencontre annuelle du Réseau de Prévention des Crises Alimentaires au Sahel et en Afrique de l'Ouest (RPCA), constitue un cadre approprié d'examen desdites recommandations et de prise de décisions consensuelles ;
- Concevoir des outils spécifiques d'interpellation des Gouvernements des États, des OIG et des donateurs d'aide quant à la situation de l'application de la Charte de l'aide alimentaire.

