

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

### *Proposition pour une initiative pilote de l'OCDE sur l'Afrique de l'Ouest*

#### *Idées clés:*

- ▶ Améliorer l'efficacité de l'aide régionale en accord avec la Déclaration de Paris ;
- ▶ Promouvoir des outils novateurs de coopération régionale au développement ;
- ▶ Développer des incitations à la coopération économique régionale.

Cette note décrit neuf propositions d'action valorisant les savoir-faire de l'ensemble des entités du Pôle de développement de l'OCDE ainsi que des partenaires ouest-africaines du CSAO. L'initiative 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.

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

Le Seine Saint-Germain, 4 Boulevard des Isles  
92130 Issy-les-Moulineaux



Adresse postale :

2 rue André Pascal  
75775 Paris cedex 16  
Tél : +33 (0)1 45 24 89 87  
Fax : +33 (0)1 45 24 90 31  
[www.westafricaclub.org](http://www.westafricaclub.org)

## Table des matières

Introduction .....	3
I. Cadre conceptuel .....	4
1.1. L'aide régionale dans la Déclaration de Paris .....	4
1.2. La coopération régionale dans le processus du développement africain .....	5
II. Propositions d'action pour améliorer l'efficacité de l'aide régionale.....	8
2.1. Améliorer l'aide régionale au développement .....	9
2.1.1. État de lieux de l'aide régionale en Afrique de l'Ouest	PROPOSITION 1... 9
2.1.2. La dimension régionale de l'aide aux pays de l'Afrique de l'Ouest	ROPOSITION 2 ..... 9
2.1.3. La dimension régionale dans l'examen par les pairs	PROPOSITION 3 ... 9
2.1.4. Favoriser les synergies entre les organisations régionales ouest-africaines	PROPPSITION 4 10
2.2. Promotion d'outils novateurs de coopération régionale .....	11
2.2.1. Coopération transfrontalière	PROPOSITION 5 . 11
2.2.2. L'approche nationale de la coopération régionale (ANCOR)	PROPOSITION 6 . 12
2.2.3. Pratiques innovantes en matière de coopérations régionale	PROPOSITION 7. 13
2.3. Incitations à la coopération économique régionale .....	13
2.3.1. Analyse régionale des perspectives économiques ouest-africaines	PROPOSITION 8.. 13
2.3.2. Vers un statut spécifique pour les régions en développement	PROPOSITION 9.. 14
III. Les prochaines étapes .....	15
Annexe 1 – Lettre du CSAO au Président du CAD .....	16
Annexe 2 - Les trois principaux partenaires ouest-africains du CSAO .....	19

## 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 Paris<sup>1</sup>.

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**.

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 local<sup>2</sup>).

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).

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

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 permettraient 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.

## **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 africaine<sup>3</sup> 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.

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

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 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.

*Quelques exemples de réussite  
de coopération régionale  
en Afrique de l'Ouest*

- ▶ Les très nombreuses connexions routières régionales (routes inter États).
- ▶ La prévention et la gestion commune des crises alimentaires dans les pays du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest dans le cadre du Réseau de Prévention des Crises Alimentaires dans le Sahel et en Afrique de l'Ouest (RPCA) → [www.food-security.net](http://www.food-security.net)
- ▶ Le Système d'Échanges d'Énergie Électrique Ouest Africain (EEEOA)<sup>1</sup> de la CEDEAO qui bénéficie notamment de l'appui de la Banque mondiale.
- ▶ La mise en place d'un Tarif Extérieur Commun (TEC) dans le cadre de l'UEMOA<sup>1</sup> puis de la CEDEAO.
- ▶ Le Programme Régional Solaire du CILSS qui a équipé, sur financement de l'Union européenne, un million de personnes du milieu rural sahélien en pompes solaires.
- ▶ Le Programme de lutte contre la prolifération des armes légères en Afrique de l'Ouest, mis en œuvre dans le cadre de la CEDEAO (en cours d'exécution).
- ▶ La gestion commune du bassin du fleuve Sénégal par l'OMVS : un barrage à Diama (Sénégal/Mauritanie) qui limite les remontées salines, crée 120 000 hectares de superficies potentiellement irrigables et améliore le remplissage des lacs de Guiers (Sénégal) et Rkiz (Mauritanie) ; un barrage à Manantali (Mali) qui produit de l'électricité pour les trois pays.
- ▶ Le Programme de lutte contre l'onchocercose en Afrique de l'Ouest de l'OMS (1974 – 2001) qui a éradiqué la cécité des rivières d'une zone de 1.2 millions de km<sup>2</sup> abritant 30 millions de personnes dans 11 pays<sup>1</sup> et libéré 24 millions d'hectares de terres cultivables.
- ▶ Le Centre régional Agrhymet ([www.agrhymet.ne](http://www.agrhymet.ne) du CILSS) -devenu une référence internationale- qui assure le suivi agro-météorologique et hydrologique au niveau régional des pays du Sahel, la formation des cadres spécialisés, la production des statistiques agricoles et de suivi des cultures.

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 de 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 conflit<sup>4</sup> 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 européenne<sup>5</sup>, 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 transfrontalière<sup>6</sup>, les agences de coopération intéressées à soutenir le développement de cet outil de coopération régionale<sup>7</sup>.
- ▶ 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.

<sup>4</sup> L'une des opérations pilote en cours en Afrique de l'Ouest se trouve dans une zone d'instabilité chronique (la Ségambie 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.

<sup>5</sup> En collaboration avec l'Association Européenne des Régions Frontalières (ARFE) : [www.aerb.net](http://www.aerb.net)

<sup>6</sup> Sénégal, Gambie, Mauritanie, Mali, Burkina, Niger, Nigeria

<sup>7</sup> Notamment : l'**UE** (la coopération transfrontalière a été inscrite dans la programmation du 10<sup>e</sup> 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).

- ▶ *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.

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 Communs 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'étroitesse 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

### III. Les prochaines étapes

Il est nécessaire d'ouvrir « *la porte régionale du développement* ».

La coopération régionale au développement peut devenir un outil efficace d'amélioration de l'efficacité de l'aide. S'appuyant sur la complémentarité et les savoir-faire des entités du Pôle de développement de l'OCDE et des partenaires ouest-africains du CSAO, l'OCDE pourrait faire la démonstration de sa capacité d'innovation en enrichissant son approche nationale par l'analyse régionale du développement.

Les idées et propositions d'actions présentées dans ce document méritent d'être affinées, discutées et complétées avec les entités du Pôle de développement de l'OCDE, avec les Représentants au CAD, avec d'autres Directions de l'OCDE souhaitant contribuer et avec les partenaires ouest-africains du CSAO.

Le troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement contribuera sans doute à éclairer les perspectives de cette initiative.

## 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](http://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](http://www.uemoa.int)



Créée en 1994, l'Union économique et monétaire ouest-africain (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](http://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.