

PROJET D'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE DE LA RÉSILIENCE ET DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE ET DE L'AGRICULTURE DURABLE EN AFRIQUE DE L'OUEST (PAGR-SANAD)

Assistance Technique au PAGR-SANAD

EuropeAid/139135/DH/SER/BF

Proposition d'Optimisation des cadres de pilotage et de gouvernance de la SAN et les efforts d'adaptation dans le contexte de la pandémie COVID-19 au Sahel et en Afrique de l'Ouest – Avril 2021

Par :

- **Amadou Mactar Konate, AT PAGR-SANAD/CILSS**
- **Sow Salif, AT PAGR-SANAD/CEDEAO**



Ce projet est financé
par l'Union européenne



Un projet mis en œuvre par AGRER

I. Présentation du PAGR-SANAD

L'Union Européenne s'est engagée avec les Organisations intergouvernementales de la région Afrique de l'Ouest, notamment la CEDEAO, l'UEMOA, le CILSS et les OPR, à travers le ROPPA, à financer dans le cadre du Programme Indicatif Régional (PIR) du 11ème Fonds Européen de Développement (FED), un Projet d'amélioration de la gouvernance de la résilience et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et de l'agriculture durable en Afrique de l'Ouest (PAGR SANAD).

Le PAGR-SANAD a pour objectifs et résultats suivants :

Objectif général : Améliorer la gouvernance régionale et nationale des politiques et programmes agricoles et de sécurité alimentaire et nutritionnelle en Afrique de l'Ouest et au Sahel dans le contexte de la résilience.

Objectif spécifique : Développer les capacités requises au sein des institutions régionales et nationales pour renforcer la gouvernance régionale de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et des politiques agricoles dans le contexte de la résilience en Afrique de l'Ouest en vue de l'atteinte de l'objectif "faim zéro d'ici 2025".

Les Résultats attendus :

- 1) Les principaux acteurs institutionnels régionaux, Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) et les Organisations professionnelles régionales ont renforcé leurs capacités en matière de Résilience et de sécurité alimentaire et nutritionnelle et d'agriculture durable.
- 2) Les réformes nécessaires des cadres, instruments et outils clés d'information et de suivi évaluation des politiques agricoles et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle sont entreprises dans une logique de résilience.
- 3) La nutrition est intégrée et prise en compte de façon effective dans les politiques agricoles et de sécurité alimentaire.

Les composantes du projet PAGR-SANAD :

Composante 1 : Renforcement des capacités du cadre institutionnel de coordination, de pilotage et de Suivi-évaluation des politiques et programmes SANAD & Résilience au plan régional.

Composante 2 : Renforcement des dispositifs et systèmes d'information et d'analyse et de suivi évaluation des politiques et programmes agricoles et de sécurité alimentaire et nutritionnelle et de résilience.

Composante 3 : Appui à l'intégration effective de la Nutrition dans les politiques agricoles et de sécurité alimentaire au plan régional et dans les pays.

Pour la mise en œuvre, la structure organisationnelle du projet PAGR-SANAD comprend un Comité Régional de Pilotage (CRP), une Unité régionale de coordination de projet (URCP) et des Points focaux régionaux et nationaux. L'URCP installée au sein du CILSS à Ouagadougou assure le suivi de l'action. Elle est chargée de mettre à disposition des bénéficiaires les ressources requises pour l'exécution du projet telle que prévue dans les composantes du projet à travers des subventions. Cette unité est appuyée par une Assistance technique (AT) régionale composée de 4 experts principaux basés au CILSS (2) à la CEDEAO (1) et à l'UEMOA (1).

II. Contexte et justification

Dans les pays du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (17), les investigations montrent que la gouvernance alimentaire dispose de beaucoup d'acteurs publics, privés, sociaux et humanitaires. Ces principaux acteurs de la région, plus particulièrement les organisations inter-gouvernementales (CEDEAO, UEMOA, CILSS) et celles des organisations des producteurs agricoles et pastorales ou de la société civile dont le Réseau des Organisations Paysannes et des Producteurs Agricoles (ROPPA), le Réseau Bilitaal Marobe, (RBM), l'Association pour la promotion de l'élevage au Sahel (APESS), mobilisent leurs énergies autour de la sécurité alimentaire, nutritionnelle, agriculture durable et de résilience à travers diverses politiques, programmes et stratégies. Ainsi, en plus de la stratégie opérationnelle de sécurité alimentaire régionale du Cadre Stratégique de Sécurité alimentaire (CSSA) du CILSS, plusieurs autres politiques SAN mettent en priorité la question de la gouvernance et le développement agricole, comme c'est le cas de l'ECOWAP (Politique Agricole Commune) de la CEDEAO, adoptée en 2005, de la Politique Agricole de l'Union (PAU) de l'UEMOA, adoptée en 2001, ou de l'Appel du ROPPA de Niamey sur la « Souveraineté Alimentaire » en 2006. D'autres organisations et institutions sous régionales et continentales (CSAO/OCDE, NEPAD, CENSAD, ALG, G5 Sahel, etc.) accordent également une priorité à la sécurité alimentaire et la transformation du monde rural.

Aujourd'hui, le cadre conceptuel de gouvernance de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, notamment des analyses de la SAN, des évaluations des récoltes, du suivi des risques, des marchés et des moyens d'existence, sont fondés sur des analyses documentaires et sur l'expérience acquise par les dispositifs dans les différents pays y compris avec recours aux outils de collecte, d'analyse et de diffusion de l'information pour la prise de décisions. Hormis les enquêtes mixtes et intégrées SAN, les investigations se font sur des principes « peu fondés » ou à des « à priori », ce qui laisse des doutes sur la fiabilité des données statistiques. Les protocoles des enquêtes agricoles « Héritages du projet DIAPER/UE – 1985 à 2000 » ne se réalisent plus correctement dans les pays.

Dans le cadre du maintien de la veille sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Sahel et en Afrique de l'Ouest, le CILSS en collaboration avec le Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, co-anime le Réseau de Prévention des Crises Alimentaires (RPCA) avec la contribution de tous les partenaires au niveau international. Sur le plan régional, sous le leadership du CILSS, le dispositif régional de prévention et de gestion des crises alimentaires (PREGEC) existe depuis plus de trois décennies. Ce dispositif comprend outre les systèmes nationaux des pays membres de la CEDEAO, de l'UEMOA et du CILSS, les systèmes régionaux et internationaux d'information sur la SAN (CILSS, FAO, FEWS NET, ACMAD, PAM, GSU/IPC, ECHO, JRC/UE), les partenaires au développement (UE, USAID, AFD, ACIDI, ...), les ONG internationales (ACF, Save The Children, FICR, ...) et les Organisations Professionnelles Régionales (ROPPA, APES, RBM, OXFAM ...).

En se basant sur l'expertise de ses membres, le dispositif PREGEC fonctionne à travers des réunions régulières au nombre de quatre (4) et celui du RPCA deux (2) qui se tiennent chaque année. Il s'agit des concertations techniques du dispositif PREGEC de juin, septembre, novembre et mars et des réunions du RPCA d'avril et de décembre.

Depuis 2020, les acteurs sont confrontés à une situation de pandémie de COVID 19, ce qui impacte beaucoup le développement des outils d'investigations, la collecte des données et plus significativement la tenue des cadres de concertations entre acteurs qui permettaient la mise en cohérence et la production consensuelle de l'information destinée à la prise de décision.

Ce présent travail d'investigation vise, d'une part, à faire le point sur les cadres de pilotage et de gouvernance de la SANAD et d'autre part, à proposer un schéma avec différentes approches, et particulièrement sur le volet Prévention et gestion des crises alimentaires (Outils, concertation, suivi de la SAN, prise de décisions...) dans le contexte de la Pandémie COVID-19, doublée par l'extension de la crise sécuritaire.

III. Introduction

La gouvernance constitue un axe central dans les stratégies de sécurité alimentaire et nutritionnelle, et requiert, aujourd'hui, une grande importance stratégique dans les politiques publiques de développement. En effet, la sécurité alimentaire est mise à l'agenda politique aussi bien des pays en développement que les pays développés et se matérialise dans l'action des pouvoirs publics qui voient dans la gouvernance alimentaire un levier pour répondre aux multiples enjeux de durabilité (Rabillard, 2014). D'autant plus, la gouvernance n'est toujours interpellée que lorsqu'il y a un problème de performance au sein d'un système, que l'on soit en entreprise, au niveau de l'État, d'une organisation, d'une région, ou d'un territoire (Bakkour, 2013). Selon la définition standard (Banque Mondiale, 2018), "la gouvernance est constituée des traditions et des institutions par lesquelles l'autorité est exercée dans un pays. Cela comprend le processus par lequel les gouvernements sont sélectionnés, contrôlés et remplacés ; la capacité du gouvernement à formuler et à mettre en œuvre efficacement des politiques saines ; et le respect des citoyens et de l'État pour les institutions qui régissent les interactions économiques et sociales entre eux".

En rapport avec l'alimentation, la gouvernance apparaît comme un gage d'efficacité de gestion des enjeux liés à la sécurité alimentaire des pays. Il est reconnu, aujourd'hui, que les institutions, les règles et les processus politiques jouent un rôle important dans la croissance de la production agricole durable, l'augmentation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et l'amélioration des moyens d'existence et le bien-être de tous (FAO, 2011). Tout un concept de la gouvernance de la sécurité alimentaire a vu le jour et définit par la FAO comme suit : la gouvernance de la sécurité alimentaire se rapporte aux règles et processus formels et informels à travers lesquels les intérêts sont articulés, les décisions relevant de la sécurité alimentaire sont élaborées, mis en œuvre et renforcées de la part des membres d'une société (FAO, 2011).

Au cours des dix dernières années, le CILSS, et ses partenaires (UE, USAID, ...) se sont beaucoup engagés dans la création et le renforcement des capacités des Systèmes d'Alerte Précoce (SAP), des dispositifs d'enquête permanente agricole (EP) et de prévention et gestion des crises alimentaires (PREGEC) dans les pays du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, des outils et instruments, comme élément central qui alimente le RPCA. Aussi, la CEDEAO et l'UEMOA ont créé des instances (Comité consultatif/CEDEAO, CHNSA/UEMOA) et adopté des politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle, à travers l'ECOWAP (PRIASAN et PNIASAN) et la PAU (PCDTASAN).

Au fil des années, différents diagnostics posés par les acteurs montrent que ces systèmes ou dispositifs se sont avérés en général efficaces dans leur fonction d'alerte par rapport aux crises alimentaires imminentes. Toutefois, dans certains cas, un manque d'analyse rigoureuse justifiée par plusieurs raisons dont l'irrégularité dans la collecte des données pertinentes (enquête agricole, situation nutritionnelle, ...), la faiblesse de communication entre le terrain et le niveau régional et national, des mécanismes de coordination et de réponse efficaces ont contribué à l'aggravation des situations d'insécurité alimentaire qui auraient pu être conjurées, à temps. C'est la raison pour laquelle, depuis quelques années, le CILSS, et ses partenaires (UE, USAID, AFD, CSAO/OCDE, etc.) ont déployé des efforts considérables pour appuyer la mise en place et l'opérationnalisation des SAP, initialement concentrés dans les pays sahéliens, dans tous les pays de la CEDEAO et de l'UEMOA, ensuite la création d'un outil d'analyse fédérateur, le Cadre Harmonisé d'analyse de l'insécurité alimentaire (CH), et porté l'engagement des acteurs à travers la Charte PREGEC.

En raison de la pandémie COVID 19, marquée par des restrictions de mouvement ou de déplacement des populations d'une zone à une zone, limitation de circulations des biens selon les pays, et le « VIVRE AVEC », et plus récemment, la crise sécuritaire résultant du terrorisme, ont bouleversé les circuits traditionnels de collecte des données et leur remontée, il est évident que la gouvernance de la SAN, notamment le suivi de la situation alimentaire et nutritionnelle doit être repensé, par l'ensemble des acteurs (Gouvernements, PTF, OSC/OPR, ONG, privés, ...).

IV. Proposition d'Optimisation des cadres de pilotage et de gouvernance de la SAN

Aujourd'hui avec la pandémie COVID-19 qui sévit dans le monde entier notamment au Sahel et en Afrique de l'Ouest, il urge de s'adapter car il faut « vivre avec le virus », ainsi l'optimisation des cadres de gouvernance de la SAN constituerait une exigence pour l'ensemble des acteurs.

Les acteurs de la sécurité alimentaire : Dans les pays du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, des études montrent que la gouvernance alimentaire dispose de beaucoup d'acteurs publics, privés, sociaux et humanitaires. Plusieurs acteurs institutionnels et non institutionnels ont un lien direct ou indirect avec la SAN, à savoir, les ministères publics, les OIG, les PTFs, les ONG, les OPRs et les populations.

Chaque acteur dispose d'une stratégie pour matérialiser la SAN. Ainsi, il ressort une multitude de stratégies sectorielles qui ne reflètent pas pleinement la nature transversale de la SAN et ne disposent pas d'une approche globale intégrée. En effet, chaque secteur en lien avec la sécurité alimentaire (agriculture, santé, nutrition, marchés, pêche, eau, assainissement, forêts, ...) dispose de sa propre stratégie indépendamment des autres stratégies.

Dans la région Ouest africaine, opèrent deux organisations phares que sont la CEDEAO et l'UEMOA, chacune ayant ses stratégies et politiques ainsi que ses initiatives propres en lien avec les activités du CILSS. Ces deux institutions président le dispositif régional de gouvernance de la SANAD en Afrique de l'Ouest et Sahel, à travers le RPCA.

La gouvernance et le dispositif institutionnel : La gouvernance régionale de la SAN et de la résilience s'est renforcée à travers plusieurs initiatives. Les plus importantes sont :

- Le Réseau de Prévention des crises alimentaires (RPCA) au Sahel et en Afrique de l'Ouest, un forum de dialogue et de coordination avec la Communauté internationale sur la situation agricole, alimentaire et nutritionnelle. Le RPCA se réfère aux résultats de l'outil consensuel « Cadre Harmonisé », dont la légifération est engagée au niveau de la Commission de la CEDEAO ;
- L'initiative « Faim zéro » pour vaincre la faim et la malnutrition d'ici à 2025, un cadre de réforme de la gouvernance qui permet d'appréhender l'ensemble des dimensions de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. La Charte PREGEC en Afrique de l'Ouest, élargie au Tchad et à la Mauritanie et la mise en place de l'Alliance globale pour la résilience – Sahel et Afrique de l'Ouest (AGIR) s'inscrivent dans cette initiative ;
- L'initiative la plus marquante en termes de SAN est la décision prise par la CEDEAO de doter la communauté d'une Réserve régionale de sécurité alimentaire (RRSA), à travers le Projet STOCKS CEDEAO. Il s'agit là d'un véritable instrument régional de gestion des crises fondé sur la solidarité et intervenant en complément des stocks de proximité et des stocks nationaux. La RRSA est intégrée au Traité révisé de la CEDEAO.

Ainsi, les données collectées aux niveaux national et régional par le Dispositif de veille sont discutées et validées à travers cinq (5) réunions régionales au cours d'une année, ceux-ci constituent les préceptes du PREGEC, à savoir :

- **La réunion de juin** : elle sert de cadre de concertation du dispositif de veille régionale pour la réactualisation des zones à risque à l'entrée de la période de soudure. Elle prépare également le démarrage de la campagne agricole et fait le point sur le dispositif de suivi de la situation alimentaire et nutritionnelle ;
- **La réunion de septembre** : elle fait le bilan à mi-parcours de l'hivernage (évaluation qualitative prévisionnelle de récoltes, identification préliminaire des zones à risque et perspectives alimentaires). Elle définit le calendrier et la composition des missions

- conjointes d'évaluation des récoltes (CILSS/FAO/FEWS NET et Partenaires) qui ont lieu en octobre dans tous les pays du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest ;
- **La réunion de Novembre** : Elle sert de cadre de concertation et de validation des résultats préliminaires des productions céréalières issues des enquêtes agricoles, et permet d'établir les bilans céréaliers au niveau national et régional et de dégager les perspectives alimentaires pour la prochaine année de consommation ;
 - **La réunion de décembre** : elle réunit les acteurs de la SAN au Sahel et en Afrique de l'Ouest, et les Donateurs au sein du RPCA. Elle fait le bilan global de la situation agricole et alimentaire et permet de fournir aux acteurs la synthèse des informations pertinentes pour une meilleure prise de décision ;
 - **La réunion de mars** : Elle dresse le bilan actualisé de la campagne agricole écoulée avec les chiffres des productions agricoles définitifs (hivernage et contre saison), procède à une mise à jour des zones à risque et populations en insécurité alimentaire, fait le point des interventions et actions d'atténuation et formule des recommandations à l'endroit des Etats et des Partenaires ;
 - **La réunion d'avril** : cette réunion restreinte est une instance de prise de décision par les membres du RPCA, suite aux résultats définitifs de la campagne agricole et la situation alimentaire et nutritionnelle. Elle permet d'alimenter les plans nationaux de réponse aux crises alimentaires.

Ces différentes concertations techniques font l'objet de rapports, d'avis et de communiqués de presse, diffusés largement.

Avec la pandémie de la COVID 19, les systèmes d'information et d'alerte rapide se sont adaptés, en fournissant plus ou moins les informations utiles pour l'analyse de la SAN, privilégiant la collecte à distance par téléphone, rarement par des mesures objectives (enquêtes ménages, levées de superficies, ...). Les enquêtes fondées sur des coupes-échantillons et des mesures fiables sont de plus en plus rares faute de moyens ou ne suivent plus un protocole rigoureux, depuis la fin du projet DIAPER/UE.

Aujourd'hui, avec la rareté des ressources, le retrait de certains acteurs sur le financement des outils et mécanismes d'alerte, l'arrivée des nouveaux acteurs sans pourtant de capacités avérées, il est nécessaire de revoir le dispositif PREGEC dans son ensemble.

Au niveau régional, des six (6) concertations, nous pouvons seulement en retenir deux (2) cadres de concertation, une réunion de bilan de la SAN en Mars et une autre réunion sur la situation prévisionnelle de la SAN en novembre. Les réunions préparatoires dans les pays invitant les experts régionaux, en vue de préparer les concertations régionales se faisant de plus en plus rares également, les régionaux disposent peu de moyens adéquats pour assister l'ensemble des pays dans la préparation des concertations pour les analyses bilans et perspectives harmonisées.

Au niveau international, le CSAO/OCDE pourrait planifier la réunion du RPCA en décembre pour informer les PTFs sur la situation agricole et alimentaire et nutritionnelle de la région et la réunion d'avril pour prise de décision des partenaires notamment sur les annonces d'aide et appuis budgétaires au niveau des pays. Cette réunion restreinte pourra se limiter à la participation des Hauts dirigeants des OIG (Présidents, Commissaires, directeurs) et les PTF (UE, USAID, Canada, Italie, ...), les organisations donatrices (FAO, PAM, UNICEF, OMS).

L'optimisation pourrait se limiter aux nouveaux préceptes,

1. La Réunion sur la situation prévisionnelle de la SAN en septembre.
2. Le RPCA en décembre.
3. La Réunion de bilan de la SAN en Mars.
4. La Réunion restreinte d'avril pour prise de décision des partenaires notamment sur les annonces d'aide et appui budgétaires.

V. Conclusions et recommandations

Les dispositifs d'enquête doivent être revus à un moment précis, de façon à ce que les pays puissent mener des actions adaptées en temps et utiles à des fins de prise de décision (prévention et atténuation des pertes, plan de réponse, etc). Les activités d'alerte précoce devraient être budgetisées et les fonds mobilisés à temps pour le bon déroulement des enquêtes et analyses SAN afin d'appuyer la prise de décision. Le soutien des PTF reste indéniable.

Les pays du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest doivent se fixer comme objectif, de combler intégralement ces lacunes d'ici 3 à 5 ans, en exploitant les nouvelles opportunités offertes par les technologies de l'information et de la communication, en renforçant les capacités des acteurs. Les dispositifs d'information nécessitent des investissements conséquents et un relèvement des niveaux d'ancrage institutionnel conséquent. Au niveau régional, le CILSS et ses partenaires doivent s'investir en appuyant les dispositifs nationaux essentiellement sur les questions méthodologiques d'harmonisation des outils et de l'analyse consensuelle et comparative de la SAN. Les appuis dans les pays doivent se focaliser sur l'essentiel et éviter les actions ponctuelles à la limite dérisoires.