



Actualisation de la stratégie de la Section Afrique Occidentale

Rapport au COSTRA
27 avril 2006

1	INTRODUCTION	Page 1
2	LE CONTEXTE	Page 1
3	ORIENTATIONS STRATEGIQUES Au niveau des principes de travail Au niveau des espaces Au niveau thématique	Page 3 3 4
4	MODALITES DE COOPERATION	Page 5
5	RESSOURCES, GESTION, CONTROLLING	Page 5
<i>Annexe</i>	<i>QUESTIONS AU COSTRA</i>	6

Liste des sigles spécifiques à la région Afrique sahélienne et occidentale:

- CEDEAO** : Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEN-SAD : Communauté des Etats Sahélo-Sahariens
CEMAC : Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CILSS : Comité permanent Inter Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
UE-ACP : Coopération entre l'Union Européenne et les pays Afrique, Caraïbes, Pacifique
UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

1 INTRODUCTION

En prolongement d'une réflexion engagée dès 1993¹, le Document d'Orientation Stratégique (DOS) de la Section Afrique Occidentale (SAO) a été approuvé en 2000 et oriente depuis lors le travail de la section. En 2005 elle s'est engagée dans un processus d'actualisation de sa stratégie pour tenir compte des évolutions du contexte sous régional et international, pour garantir la pertinence et la cohérence du travail à tous les niveaux et dans le but également de constituer une base commune pour construire le futur avec tout le personnel de la SAO qui a connu un renouvellement considérable. Lors d'un séminaire régional à Bamako en juin 2005, une étape importante de ce processus a été franchie². Ce travail de relecture et de reformulation de la stratégie de la SAO s'inscrit également dans la logique de la révision à mi-parcours de la Stratégie 2010 de la DDC. La présente proposition au COSTRA résume la stratégie actualisée de la SAO.

2 CONTEXTE

En ce qui concerne les **tendances sous régionales**, le processus d'intégration économique est à l'agenda des Etats pour renforcer la compétitivité des économies au sein d'un espace sous régional libéralisé ainsi que pour déterminer et faire valoir les intérêts de la sous région au niveau international (OMC, UE/ACP, etc.). Pour l'instant, ce dossier avance plus au niveau des institutions sous régionales (UEMOA, CEMAC, CEDEAO, CILSS, CEN-SAD, etc.) et des cadres légaux que dans la réalité. Le renforcement des institutions sous régionales et africaines représente aussi un défi par rapport à la gestion des foyers de tension dont les plus virulents se situent actuellement en Côte Ivoire et au Darfour avec, dans ce cas, des répercussions sur le Tchad. Plusieurs pays, par ailleurs, ont démontré qu'une alternance politique dans la paix est possible et la plupart des pays enclavés où la DDC concentre ses engagements, jouissent d'une bonne stabilité politique.

Sur le plan des **institutions publiques** et de la **gouvernance**, on note des avancées de la démocratie formelle : Les élections sont entrées dans les habitudes. Il en va de même pour la décentralisation qui progresse au niveau des législations et de la mise en place des collectivités décentralisées, mais marque le pas au niveau du transfert des compétences et ressources. Les institutions publiques restent peu ancrées dans les sociétés qui se sentent mal prises en compte. Les institutions élues n'arrivent pas encore à jouer pleinement leur rôle et restent souvent à la marge des processus de décision déterminés fortement par l'Etat central et l'exécutif. Les bailleurs de fonds ont tendance à renforcer d'un côté l'Etat central et de l'autre la « société civile » qui doit encore trouver sa place dans la gestion publique. La corruption reste un fléau et l'habitude de rendre des comptes ou d'en exiger est peu répandue.

Sur le plan des **sociétés**, on constate que la sécurisation sociale et économique du plus grand nombre est encore assurée par les liens sociaux et parentaux et l'identité se définit en grande partie par rapport au groupe d'appartenance (grande famille, communauté culturelle, classe d'âge, etc.). Mais les équilibres culturels et sociaux sont soumis à des pressions : montée d'un nouvel individualisme, mobilité accrue, changements de valeurs et de comportements. La population a triplé depuis 1960 et doublera d'ici 2020, ce qui pose un défi majeur aux économies et aux systèmes d'éducation et de santé. Le monde rural continue à se peupler, mais les flux migratoires vers les villes, les pays de la côte, les pays de la péninsule arabique et vers l'Europe augmentent ; c'est aussi le résultat de conditions cadre défavorables et de politiques peu sensibles au milieu rural qui représente pourtant la grande majorité de la population.

Quant aux **économies**, c'est l'agriculture et l'élevage familial qui en constituent l'ossature, fournissant un revenu à plus de 80% de la population, produisant près de 40% du PIB et la majeure partie des recettes d'exportation. Les familles rurales ont su augmenter et diversifier la production malgré de mauvaises conditions : aridification du climat, politiques agricoles et d'élevage inadéquates, quasi-inexistence d'une offre pertinente d'éducation et de formation pour le milieu rural. Mais il convient aussi de relever que l'augmentation de la production s'est effectuée par l'extension

¹ Le « Document du Louverain 1993 » reflète en détail les réflexions menées au niveau de la SAO au début des années 90.

² DDC/SAO, Séminaire régional de Bamako 27 juin au 1^{er} juillet 2005 : 1) document de synthèse « 12 jalons pour préciser le profil de la section Afrique occidentale de la DDC. 2) Chronologie de séminaire (annexe)

des surfaces cultivées et par la multiplication de l'effectif du cheptel, au détriment de la régénération des ressources naturelles (sols, eaux, végétation). La productivité est en baisse et la vulnérabilité augmente. Les politiques et investissements agricoles, fortement orientés par les bailleurs de fonds, restent focalisés sur quelques cultures d'exportation (coton) et sur les régions propices à ces cultures. Cela accentue les inégalités entre régions et rend les pays excessivement dépendants de produits exportés à l'état brut dont les prix évoluent de manière défavorable au niveau du commerce international. Quant aux productions alimentaires qui offrent aux pays enclavés un avantage comparatif sur les marchés ouest- centre- et nord-africains, elles sont négligées (surtout l'élevage) et menacées par l'importation de produits alimentaires subventionnés provenant notamment de l'Union Européenne (UE). L'économie populaire assure une majorité des emplois dans les villes, mais reste peu productive et se trouve de plus en plus confrontée à des produits asiatiques qui défont toute concurrence. Dans certains pays, les équilibres macro-économiques s'améliorent mais parallèlement les inégalités augmentent et la pauvreté persiste. Cela provient moins d'une disponibilité insuffisante de ressources naturelles et productives que d'une mise en valeur déficiente de celles-ci et de déséquilibres organisationnels et politiques.

La majeure partie de la population n'a d'accès garanti ni à l'**éducation/formation** ni aux services de **santé**. Malgré leur poids sur les budgets nationaux et le soutien considérable de l'aide internationale, les systèmes actuels se caractérisent par une offre toujours insuffisante, mal répartie dans l'espace, peu pertinente et de piètre qualité. Sous leur forme actuelle, ils ne sont guère viables.

Les **inégalités d'accès aux chances de développement** (éducation/formation, santé, processus de concertation et de décision, etc.) entre régions géographiques et groupes sociaux, empêchent la valorisation optimale des ressources et des potentialités et sont source d'instabilité et de conflit.

L'**Agenda international** marque le développement de ces pays depuis leur indépendance. Aux règles de l'économie coloniale ont succédé les politiques d'ajustement structurel généralement inopérantes. Elles font désormais place aux stratégies de réduction de la pauvreté (PRS), qui présentent l'aide budgétaire comme le principal instrument des politiques de développement et sont promues par les grands bailleurs de fonds multilatéraux, tels que les institutions de Bretton Woods et l'UE, auxquels se rallient certains bailleurs bilatéraux. Face aux Etats faibles et peu structurés d'Afrique occidentale, l'outil de l'aide budgétaire a tendance à focaliser le dialogue politique autour des mécanismes de financement, faisant oublier que le développement d'un pays ne se résume pas à la réforme de l'Etat central. De surcroît, la place prépondérante qu'occupent les bailleurs de fonds dans leur dialogue avec l'Etat présente le risque de reléguer les institutions démocratiques des pays partenaires au rôle d'observateurs passifs. La France et les USA, principaux acteurs bilatéraux dans la sous région, ont chacun leur agenda particulier et en partie concurrentiel. Celui de la France, qui compte parmi les plus grands bailleurs de fonds, est surtout guidé par le souci du maintien de sa prédominance dans les pays « francophones ». L'agenda des USA, modestement engagés sur le scène du développement, est plutôt « géoéconomique » (pétrole) et orienté vers des intérêts sécuritaires (prévenir l'infiltration d'islamistes à travers le Sahara). Ces dernières années, la Chine a fortement étendu sa position commerciale et économique avec des visées agroalimentaires et surtout dans le but d'accéder aux matières premières africaines et d'écouler ses produits « bas de gamme », ce qui pose un défi particulier aux manufactures locales nettement moins performantes.

Toutefois, l'Afrique sahélienne et occidentale fait aussi preuve d'un grand dynamisme et elle a des **potentiels** indéniables sur lesquels la SAO peut construire. Ceux-ci se situent essentiellement au niveau des sociétés et des économies locales. Leur mise en valeur relève du moyen, voire du long terme. A ce niveau, les sociétés ont été relativement aptes à amortir le choc démographique. De nouveaux métiers apparaissent ; il se fait des tentatives intéressantes de transformation des produits locaux et de valorisation du potentiel agro-pastoral. On peut faire des constats positifs en ce qui concerne : des alternatives prometteuses à l'éducation de base; des approches 'par le bas' de la gouvernance locale ; l'affirmation dans la société civile d'une capacité à s'organiser ; des tentatives de démocratisation des organisations; un engagement et un rôle grandissant des femmes; des efforts plus soutenus des institutions régionales et des organisations de producteurs/trices pour renforcer le marché régional; une inventivité culturelle et en général une volonté et une forte tonicité des populations.

3 ORIENTATIONS STRATEGIQUES

Au niveau des principes de travail

Un principe directeur global : la viabilité

Conformément à la stratégie 2010 de la DDC, ce principe directeur global sous-tend toutes les orientations stratégiques et actions de la SAO. Il s'applique aux dimensions économique, sociale, environnementale et institutionnelle du développement.

Cinq principes structurants de la réflexion et de l'action en relation avec la viabilité

Considérer la pauvreté dans ses différents aspects. La SAO accorde une attention forte à la dimension culturelle (analyse et prise en compte par les acteurs de leurs propres potentialités, valeurs, connaissances), à la dimension organisationnelle et politique (accès à l'éducation et à la formation, à l'information, aux échanges de savoirs et d'idées, aux services, aux processus de concertation et de décision) et à la dimension économique.

Favoriser de meilleurs équilibres. La SAO contribue activement à ce que ceux qui en sont exclus ou sont dans une position faible aient accès aux chances de développement : régions délaissées et groupes sociaux défavorisés (population rurale, femmes et filles, sociétés pastorales, etc.). Ceci non seulement par souci d'équité mais pour mieux valoriser des potentiels et prévenir des conflits.

Identifier des leviers efficaces de développement et agir sur eux. La SAO soutient la capacité des acteurs de concevoir des perspectives pertinentes pour eux qui leur permettent d'orienter leurs actions à moyen terme et d'améliorer la cohérence de celles-ci. Sur cette base, la SAO agit sur les leviers efficaces, tout en tenant compte de l'ensemble des paramètres et des interrelations entre eux.

Rechercher l'empowerment. La SAO contribue à renforcer les capacités des acteurs à concevoir et agir selon leurs propres tracés d'évolution. Elle les soutient dans leurs efforts de faire valoir leurs intérêts communs et de rendre leurs économies, leurs organisations et institutions plus performantes.

Donner priorité aux acteurs porteurs d'évolution. La SAO collabore prioritairement avec des personnes, groupes sociaux, collectifs d'acteurs et institutions qui s'engagent dans des processus d'évolution porteurs et qui sont prêts à promouvoir l'évolution de leur entourage.

Au niveau des espaces

Une approche de développement local polarisé vers le national et le sous régional

La SAO ancre son action opérationnelle au niveau local conformément aux principes ci-dessus énoncés et notamment celui de l'empowerment, car c'est au niveau local que les acteurs exercent le contrôle sur leurs ressources de base, prennent des décisions qui se répercutent sur leur vie quotidienne, situent leurs références concrètes pour construire leurs perspectives d'avenir. L'entrée par le local se révèle d'autant plus pertinente dans le contexte actuel, marqué par la décentralisation.

La SAO tient compte des espaces « réels » des sociétés et des espaces institutionnels des Etats. Du fait de ses activités économiques (élevage, commerce) ainsi que des migrations et relations sociales au-delà des territoires étatiques, une bonne partie de la population pense et agit, outre ses références locales, en rapport avec un espace « réel » transfrontalier, voire sous régional. Les espaces institutionnels des Etats sont peu en phase avec ces espaces réels de vie mais sont incontournables sur le plan de la régulation, de l'arbitrage, de la redistribution. Pour mieux assurer ces fonctions face aux enjeux internationaux, les Etats revitalisent leurs espaces institutionnels sous régionaux (CEMAC, UEMOA, CEDEAO, etc.). La SAO entend renforcer la dimension sous régionale de sa réflexion et de son action pour mieux prendre en compte ces faits et tendances.

Cinq pays prioritaires

La SAO centre ses activités sur cinq pays: **Mali, Burkina Faso, Niger, Tchad et Bénin**. Elle est présente dans trois autres pays où les activités bilatérales seront progressivement supprimées: en Côte Ivoire (Fonds de contrepartie), au Sénégal et au Cameroun. Dans ces deux derniers pays, la SAO ne maintient que des activités qui comportent un enjeu stratégique sur le plan sous régional.

Au niveau thématique

Cinq champs d'activité

La SAO se focalise sur cinq champs d'activité et deux thèmes transversaux qui sont interdépendants, porteurs de synergies et en lien direct avec les secteurs et thèmes prioritaires de la DDC, tels que définis dans le cadre de la révision à mi-parcours de la stratégie 2010.

L'économie locale englobe l'ensemble des activités de production, de transformation, de commercialisation et de services dans un espace donné, ainsi que les infrastructures, services financiers et conditions générales influant le développement économique. Comptent parmi les priorités d'action de la SAO : l'amélioration de la productivité et de la valeur ajoutée au niveau local ; la formation professionnelle et entrepreneuriale ; l'accès aux services ; le dialogue politique en vue de conditions cadre favorables au développement économique et l'appui aux organisations professionnelles pour qu'elles puissent s'impliquer dans ce dialogue politique.

La production agropastorale et la gestion des ressources naturelles. Ce champ est étroitement lié à celui de l'économie locale et les priorités d'action de la SAO y sont les mêmes. La SAO en a fait un point focal spécifique en raison des enjeux socioéconomiques fondamentaux de l'agriculture et de l'élevage, enjeux qui ne peuvent se dissocier de la nécessité vitale d'une gestion viable des ressources naturelles. La SAO s'investit plus particulièrement dans la sécurisation des fermes agropastorales familiales (notamment aussi l'élevage familial traditionnel) et dans l'amélioration de leur productivité. A cet effet, une importance clé revient à l'appui à des mesures de protection des ressources naturelles sur les fermes, terroirs, et aires de pâture.

L'éducation. Avec, en arrière-fond, le changement socioculturel, l'évolution démographique et de grands besoins en qualification professionnelle dans tous les domaines, l'éducation en relation avec la formation est d'une importance stratégique de premier plan. Au vu de la faible viabilité des systèmes d'éducation et de formation actuels, les alternatives éducatives portées par les communautés et collectivités locales au sein d'un cadre décentralisé revêtent une signification particulière. La pertinence et la qualité de l'éducation, l'équité d'accès avec une attention particulière aux régions délaissées et groupes sociaux défavorisés ainsi que le post-primaire en relation avec le 'skills development' constituent les priorités de la SAO.

La santé. L'accès à des services de santé de qualité, qui répondent aux besoins réels et aux ressources disponibles est un enjeu majeur. Une attention particulière est portée à la participation communautaire, aux complémentarités entre médecine moderne et médecine traditionnelle, aux questions de financement, à la prévention avec un accent sur le VIH/Sida et la santé maternelle et infantile ; les articulations avec les questions d'alimentation et d'hygiène sont établies.

L'Etat local et la décentralisation. Des institutions publiques ancrées dans leurs contextes socioculturels et capables de fournir des prestations appréciées, ainsi qu'une citoyenneté locale forte, sont les conditions nécessaires à la construction d'un Etat local légitime. La SAO accompagne ce processus en mettant ses priorités sur une meilleure articulation entre les formes traditionnelles et nouvelles d'organisation sociale et professionnelle et les collectivités locales élues, sur l'appui à la recherche de synthèses et de complémentarités entre les codes et les normes des sociétés et de l'Etat républicain, sur le renforcement des capacités en gestion publique et du contrôle citoyen.

Deux thèmes transversaux

Le genre. La SAO prend en compte les rapports entre les femmes et les hommes dans toutes les situations et à tous les niveaux ; elle est attentive à bien montrer leurs différentes contributions à la vie sociale, économique et politique. Tout en tenant compte des spécificités culturelles, elle soutient les efforts endogènes pour réduire les déséquilibres entre femmes et hommes et pour garantir une égalité des chances d'accès aux facteurs d'un développement considéré dans sa globalité.

La gouvernance. La SAO veut favoriser l'émergence dans les institutions publiques, associatives et privées de certains principes clé : transparence dans la gestion, redevabilité, respect des normes et règles convenues, efficacité. Elle est attentive à ce que s'établisse progressivement, au sein des institutions élues et associatives, ainsi qu'au niveau de leur électorat, respectivement de leurs membres, une « culture démocratique ». Sur le plan collectif, elle soutient la façon dont des acteurs divers, aux intérêts souvent divergents, négocient et construisent les normes et les règles qu'ils adoptent.

4 LES MODALITES DE LA COOPERATION

La SAO est attentive au principe de la subsidiarité. En partant des contextes, elle soutient la prise d'initiatives et de responsabilité des acteurs privés, associatifs et publics en fonction de leurs rôles, champs de responsabilité et niveaux d'action (micro, meso, marco) ; elle encourage la mise en relation, les articulations et les complémentarités entre eux dans un souci de pertinence, d'efficacité et de durabilité. Une attention particulière est portée à la capacité d'initiative des acteurs à la base, de leurs organisations et institutions.

La SAO vise à influencer les systèmes et les politiques. A cet effet, elle valorise premièrement ses expériences locales afin d'alimenter le dialogue politique qu'elle mène au niveau local, national et sous régional avec les institutions élues, les Etats et les autres bailleurs de fonds. Deuxièmement, la SAO entretient des partenariats de qualité au niveau local, national et sous régional et elle soutient l'implication de ses partenaires dans le dialogue politique à travers leurs organisations.

La SAO construit dans la durée, à partir des contextes et des acteurs locaux, nationaux et sous régionaux et en mettant l'accent sur l'innovation et la qualité du travail fait, tout en s'investissant dans le « scaling up ». Ce choix renforce la crédibilité de la SAO au niveau des populations, des Etats et des autres bailleurs de fonds et lui donne une influence bien au-delà de son importance financière.

La SAO souscrit aux efforts de l'harmonisation de l'aide. Elle se prête comme partenaire engagé à des alliances qui assurent que l'aide soit basée sur les politiques nationales et qui élaborent des dispositifs pour simplifier et rationaliser les procédures dans le but de la rendre plus efficace, efficace et pertinente. La SAO porte un regard attentif au risque que représentent une uniformisation et une centralisation trop contraignantes de l'aide. Elle soutient la «décentralisation de l'harmonisation» en faveur du développement local et peut s'engager dans des aides budgétaires au profit des collectivités locales, tout en accompagnant le renforcement des capacités des institutions locales. Elle développe des alliances stratégiques dans les pays et à la DDC avec les services thématiques et avec le domaine multilatéral pour mieux agir sur les différents niveaux.

5 RESSOURCES, GESTION, CONTROLLING

Ressources et gestion

La SAO met l'accent sur l'utilisation efficace des ressources financières qui lui sont allouées. Elle les focalise davantage sur le plan thématique et cherche à renforcer les synergies et les complémentarités, également avec les ressources financières de l'aide humanitaire et du multilatéral.

La SAO favorise la mise en valeur optimale des compétences de tous ses collaboratrices et collaborateurs nationaux et suisses, pose sur une base plus structurée l'échange d'expériences et de compétences dans la sous région et veille à une continuité évolutive des programmes dans les pays.

La SAO adapte son dispositif organisationnel aux orientations stratégiques et aux enjeux sous régionaux afin d'être à tout moment un interlocuteur compétent et averti, afin de développer ses capacités et afin de gagner en profil institutionnel.

Controlling

La section veille à la cohérence entre stratégies par pays, orientations stratégiques de la SAO et orientations stratégiques de la DDC. Elle suit l'avancement des stratégies par pays et de celle de la SAO.

La section veille à la mise en place d'un système de monitoring à tous les niveaux. Ce système est axé sur les trois principaux niveaux de résultats (output, outcome, impact). Les critères d'efficacité, d'efficacité et de pertinence sont pris en compte et documentés.

Parmi les cinq champs d'activité, les trois les plus pertinents et prioritaires dans le contexte spécifique sont choisis par pays. Les Bucos assurent la mise en œuvre des stratégies par pays.

La section fait un suivi d'ensemble au niveau des champs d'activité et des thèmes transversaux. Elle se charge de la synthèse de ce qui se fait dans les pays et détermine des convergences et des effets plus larges au niveau sous régional. Il revient aussi à la section d'assurer le suivi des contributions aux partenaires stratégiques sous régionaux. Dans ce cas, la section considère les synergies et les complémentarités avec ce qui est entrepris dans les pays prioritaires.

Questions au COSTRA

1. Le COSTRA est-il d'accord avec la stratégie actualisée de la SAO ? Quelle appréciation en fait-il, en terme de choix géographiques et thématiques et en terme des principes de travail ?
2. Quelle cohérence entre d'un côté le souci de la SAO de soutenir la construction institutionnelle "bottom up", conformément au principe de la subsidiarité et afin de favoriser l'émergence d'institutions publiques plus légitimes et démocratiques aussi au niveau périphérique et de l'autre côté les exigences de l'harmonisation de l'aide, centrée sur l'aide budgétaire à l'Etat central ?
3. La SAO agit dans un espace relativement homogène dans lequel différents pays ont à répondre à des enjeux de développement commun et où les acteurs à la base et de plus en plus aussi les Etats réfléchissent et agissent avec un référentiel transfrontalier et sous régional. Que pense le COSTRA de la volonté de la SAO d'ancrer son action à la fois sur des pays prioritaires et sur des partenariats stratégiques régionaux ?