

COMISSÃO DA CEDEAO

**ECOWAS
COMMISSION**



**COMMISSION
DE LA CEDEAO**

**Conférence internationale sur le
financement de la politique agricole
régionale de l'Afrique de l'Ouest
(ECOWAP/PDDAA)**



**Hôtel Transcorp Hilton à Abuja (Nigeria)
11 et 12 novembre 2009**

**Dispositif institutionnel et mécanisme financier
de mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA**

1 Contexte et enjeux

- 1 L'agriculture constitue une composante essentielle de l'économie de l'Afrique de l'Ouest. Elle contribue pour plus de 35 % à la formation du Produit Régional Brut, à plus de 15 % des recettes d'exportations, occupe plus de 60 % des actifs, couvre plus de 80 % des besoins alimentaires des populations et, participe à l'aménagement du territoire.
- 2 En dépit des énormes potentialités dont dispose la région, l'agriculture ouest africaine demeure une des moins productives du monde, résultat de multiples contraintes auxquelles elle doit faire face. Parmi elles, figurent les contraintes liées à la coordination des stratégies et des programmes agricoles et au financement du secteur agricole et agroalimentaire :
 - a. La faiblesse des institutions de gestion et de coordination des stratégies et programmes de développement du secteur : (i) l'insuffisance du personnel, (ii) la faible implication des autres acteurs dans les dispositifs de gestion fonctionnels à l'échelle régionale, (iii) la faible capacité de coordination des aides extérieures ;
 - b. Les difficultés de financement caractérisées par : (i) l'inexistence d'un dispositif et mécanisme permettant de canaliser les principales sources de financement, (ii) la faible adaptation des instruments de financement, aux spécificités du secteur agricole, (iii) la faible implication du secteur privé dans un secteur jugé « à risque », (iv) l'absence de mécanisme de couverture du risque, (v) la dispersion des aides internationales et leur faible intégration dans les stratégies régionales.
- 3 Conscients de l'importance du secteur agricole dans le développement de la région, les chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO ont adopté, en 2005, la politique agricole de la Communauté : l'ECOWAP. Conçue comme une traduction au niveau régional du Programme Détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine (PDDAA) — le volet agricole du NEPAD —, la politique agricole de la CEDEAO comprend¹ :
 - a. *Dans le domaine du financement*, la mise en place d'un « *fonds de développement agricole de la CEDEAO (ECOWADF)* » Celui-ci « sera alimenté par les ressources propres de la Communauté, complétées par les contributions des bailleurs de fonds qui envisagent de canaliser leurs ressources vers les programmes agricoles régionaux correspondant aux priorités de l'ECOWAP ».
 - b. *Dans le domaine institutionnel*, la mise en place d'un Comité consultatif de l'agriculture et de l'alimentation regroupant tous les représentants des acteurs organisés de la région.
- 4 Sur la base de ces orientations, la Commission de la CEDEAO a formulé des propositions relatives au dispositif institutionnel et au mécanisme de financement de l'ECOWAP/PDDAA. Ces propositions ont été présentées et discutées lors de la Session extraordinaire des Ministres de l'intégration régionale, de l'agriculture, du commerce, de l'économie et des finances de la CEDEAO tenue à Yamoussoukro le 22 octobre 2009. Le Conseil a validé les grandes lignes de ces propositions (objet de la

1. Décision A/DEC/01/05 portant adoption de la politique agricole de la CEDEAO et annexe à la Décision ; CEDEAO ; 19 janvier 2005.

présente note) et demandé à la Commission de la CEDEAO de préciser au cours des prochaines semaines, les modalités de mise en œuvre du dispositif institutionnel et du mécanisme de financement.

2 Le dispositif institutionnel de mise en œuvre

2.1. Objectif et mission

- 5 Le dispositif institutionnel a pour objectif la mise en œuvre effective et efficiente de l'ECOWAP/PDDAA. Cette mise en œuvre implique :
 - *Des programmes d'investissements régionaux* traduisant les priorités de la région, et dont l'opérationnalisation requière la mobilisation des institutions régionales de coopération, des organisations socioprofessionnelles, voire d'opérateurs privés, intervenant sur des bases contractuelles pour le compte de la CEDEAO;
 - *Des instruments de politique* dont certains relèvent des prérogatives d'autres départements que celui en charge de l'agriculture;
 - *Des outils financiers* pour le financement des programmes et de certains instruments de politique (cf. infra);
 - *Des mécanismes de pilotage, de coordination et de contrôle*;
 - *Des outils d'information, de prospective et d'aide à la décision*;
 - *Des outils de suivi-évaluation*.
- 6 Le dispositif est placé sous la responsabilité directe de la Commission de la CEDEAO, incarnée par le Commissaire en charge de l'agriculture, de l'environnement et des ressources en eau, agissant par délégation du Président de la Commission.

2.2. Les fonctions

- 7 Le dispositif institutionnel a la charge d'assumer les fonctions suivantes :
 - Piloter la mise en œuvre coordonnée de la politique agricole régionale et conduire les négociations régionales et internationales relatives au secteur;
 - Coordonner la mise en œuvre des programmes nationaux d'investissements agricoles (PNIA);
 - Mettre en œuvre les programmes régionaux (programmes mobilisateurs, etc.);
 - Contribuer à l'instruction des décisions qui concernent plusieurs départements de la CEDEAO, en particulier pour les réformes de politique publique (instruments ou outils de gestion du secteur à l'échelle régionale, harmonisation et convergence des politiques nationales);
 - Assurer le suivi-évaluation de la politique, des programmes et des instruments de politique.

- 8 Ces différentes fonctions sont regroupées au sein de trois catégories :
- a. Les fonctions politiques et les missions de pilotage, coordination, suivi-évaluation ;
 - b. Les fonctions techniques de mise en œuvre des programmes régionaux ;
 - c. Les fonctions financières liées à la mise en œuvre des programmes régionaux.

2.3. Les principes retenus

- 9 La mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA est gouvernée par quatre principes
- a. La responsabilité politique ;
 - b. Le partenariat et la concertation multi acteurs ;
 - c. La délégation de maîtrise d'ouvrage ;
 - d. Le contrôle.
- 10 *La responsabilité politique.* La mise en œuvre de l'ECOWAP relève de la responsabilité de la Commission de la CEDEAO, sur mandat des Chefs d'État et de Gouvernement. Cette responsabilité est exercée par le Département de l'agriculture, de l'environnement et des ressources en eau, sous l'égide du Commissaire en charge de ce secteur. Les organes exécutifs de l'ECOWAP/PDDAA sont tous placés sous la responsabilité directe de ce département. Le département rend compte à la Présidence de la Commission, au Conseil des Ministres et au Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement. Ces deux dernières instances statutaires sont dotées d'un Comité technique spécialisé pour l'agriculture et l'alimentation qui se réunit d'une part, au niveau des experts des États membres et d'autre part, au niveau des Ministres en charge du secteur.
- 11 *Le partenariat et la concertation multi acteurs.* L'ECOWAP/PDDAA est une politique négociée avec les États membres, les organismes de coopération régionale et les acteurs socioprofessionnels. Sa mise en œuvre requiert une démarche similaire qui n'affecte pas la responsabilité de la Commission de la CEDEAO. Par conséquent, la Commission se dote d'une instance consultative, le comité consultatif pour l'agriculture et l'alimentation.
- 12 *La délégation de maîtrise d'ouvrage.* La mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA doit être assurée au plan technique selon des critères d'exécution fondés sur l'efficacité, la contractualisation avec des opérateurs ou organismes régionaux, des procédures de décaissements rapides, etc. Sans remettre en cause la responsabilité de la Commission, celle-ci se dote de deux instruments permettant d'exercer ces fonctions techniques et financières dans les meilleures conditions : l'agence technique régionale pour l'agriculture et l'alimentation d'une part, le fonds régional pour l'agriculture et l'alimentation, d'autre part.
- 13 *Le contrôle.* La délégation des fonctions techniques et financières implique un contrôle strict de l'exécution. Cette fonction est assurée par la Commission de la CEDEAO et ses instances statutaires. Elle est complétée par les instruments de contrôle, existants ou à mettre en place, au niveau de l'institution financière à laquelle sera confiée la gestion du fonds régional.

2.4. La mise en œuvre des principes au niveau des différents organes

- 14 Afin d'assumer ces missions en impliquant les acteurs socioprofessionnels, les États membres et les organismes de coopération régionale, la Commission se dote d'un *Comité consultatif pour l'agriculture et l'alimentation*. Il constitue l'espace de concertation régulier. Il n'a pas de fonction décisionnelle mais conseille et émet des avis à la Commission et aux instances statutaires de la CEDEAO sur tous les aspects relatifs à la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA. Sa composition sera affinée pour assurer une représentation équitable entre les représentants des États membres, du parlement de la CEDEAO, des organisations professionnelles (organisations agricoles et secteur privé de l'agroalimentaire), des organismes de coopération régionale et des partenaires techniques et financiers. Le Comité est présidé par le Ministre de l'agriculture du pays qui assure la présidence de la CEDEAO. Un représentant des organisations professionnelles agricoles en assure la vice présidence.

2.4.1. Les fonctions politiques : renforcement des capacités de gestion directe par la Commission

- 15 Le département de l'agriculture, de l'environnement et des ressources en eau a, à travers la direction de l'agriculture de la CEDEAO, la responsabilité de :
- a. Piloter et coordonner la mise en œuvre de l'ECOWAP;
 - b. Conduire les négociations avec les États membres et les acteurs professionnels, concernant la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA et son adaptation progressive à l'évolution du contexte et des besoins du secteur et de la Communauté;
 - c. Définir les programmes d'intervention (programmes mobilisateurs) et assurer leur cohérence avec les programmes nationaux d'investissements agricoles (PNIA);
 - d. Définir et mettre en œuvre les instruments de politiques publiques dédiés au secteur agricole et alimentaire (ou y contribuer selon les prérogatives respectives des différents départements et directions de la CEDEAO);
 - e. Conduire ou participer aux négociations internationales relatives au secteur agricole et alimentaire, y compris les négociations commerciales;
 - f. Assurer le suivi-évaluation de la politique et des programmes;
 - g. Développer une capacité d'analyse prospective, de veille et d'aide à la décision pour les instances supérieures de la Communauté.
- 16 La mise en œuvre de ces missions impose un *renforcement important des capacités humaines et institutionnelles au sein de la Commission* :
- a. Au niveau des ressources humaines, la Direction doit être renforcée par l'arrivée de compétences additionnelles, en particulier en ce qui concerne :
 - i. Le dialogue avec les parties prenantes dont les partenaires techniques et financiers, et la coordination des appuis financiers,
 - ii. Le suivi-évaluation,
 - iii. La veille, la prospective et l'aide à la décision;
 - b. Au niveau institutionnel : Mise en place d'un groupe ad-hoc associant les Commissaires en charge de la macroéconomie, du commerce, des douanes, des infrastructures, des affaires humanitaires. Ce *comité inter départements pour l'agriculture et l'alimentation* sera présidé par le Vice président de la Commission. Le Commis-

saire en charge de l'agriculture, de l'environnement et des ressources en eau, en assurera la vice présidence. Ce comité est appelé à arbitrer les décisions de politique qui ont un impact sur le secteur agricole.

2.4.2. Les fonctions techniques : délégation de gestion avec création d'une agence technique

- 17 Sur proposition du Conseil des Ministres, le prochain Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement dotera la Commission d'une *agence technique régionale pour l'agriculture et l'alimentation*.
- 18 Cette agence est directement placée sous la responsabilité du Commissaire en charge de l'agriculture, de l'environnement et des ressources en eau. Elle bénéficie d'une autonomie de gestion administrative et financière. Elle rend compte au Commissaire.
- 19 Les fonctions techniques de mise en œuvre des programmes d'investissements sont déléguées à l'Agence, qui agira notamment par contractualisation avec les organismes compétents, principalement par voie d'appels à proposition ou d'appels d'offre. Les contractants peuvent être des institutions de coopération technique régionale, des réseaux d'acteurs, des opérateurs privés, etc.
- 20 L'agence est organisée en deux services principaux : l'un en charge de la mise en œuvre des programmes ; l'autre en charge de l'administration et des finances.

2.4.3. Les fonctions financières : délégation de gestion avec mise en place d'un fonds régional pour l'agriculture et l'alimentation

- 21 Le pacte régional de partenariat pour la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA prévoit que cette dernière constitue le cadre de référence unique pour la programmation des appuis financiers au secteur agricole.
- 22 Cette orientation a deux implications opérationnelles : (i) la Commission organise au niveau de la Direction de l'agriculture une concertation étroite avec l'ensemble des partenaires financiers pour coordonner les contributions sur la base des programmes mobilisateurs retenus ; (ii) le fonds régional doit permettre de canaliser la plupart des contributions financières.
- 23 La Commission de la CEDEAO délègue au *Fonds régional pour l'agriculture et l'alimentation* la gestion des mécanismes et instruments financiers permettant la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA (cf. infra, chapitre 3).

3 Le mécanisme de financement

3.1. Objectif, mission et rôle

- 24 Le dispositif de financement vise, à terme, la canalisation de la plupart des sources de financement des actions régionales concernant le secteur agricole en vue d'une utilisation rationnelle des ressources internes et externes, pour garantir l'atteinte des objectifs de l'ECOWAP/PDDAA. Il constitue le mécanisme unique et consensuel de financement :
- des programmes régionaux, notamment des investissements structurants de portée régionale;
 - des instruments de politique publique, d'incitation et de régulation du secteur agricole;
 - des services délivrés aux acteurs ou aux États par la région : systèmes d'information; mutualisation de programmes de recherche, etc.
- 25 La mutualisation des ressources permet à la CEDEAO d'exercer un rôle de leadership dans l'établissement des priorités de financement des différentes dimensions de l'ECOWAP/PDDAA, conformément aux principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

3.2. Les principes

- 26 L'importance du fonds dans la mise en œuvre efficiente de l'ECOWAP/PDDAA requiert que celui-ci obéisse aux principes suivants :
- Un cadre institutionnel clair, pertinent et rassurant pour tous les contributeurs et les utilisateurs potentiels;
 - Une définition claire des domaines d'intervention prenant en compte, d'une part, la complémentarité et les besoins de coordination avec les mécanismes existants (au niveau national, régional et multilatéral) et, d'autre part, la diversité des besoins de financement et de leurs spécificités (subventions, fonds de roulement, lignes de crédit, fonds de garantie, etc.);
 - Une bonne gouvernance, intégrant (i) la transparence et la traçabilité dans l'usage des ressources; (ii) la flexibilité pour faire face aux besoins d'adaptation des programmes aux évolutions de la conjoncture, et à la complexité du secteur agricole, (iii) l'obligation de rendre compte;
 - Une gestion et une évaluation axée sur les résultats;
 - L'engagement de toutes les parties prenantes du dispositif.

3.3. Les ressources mobilisables

- 27 Le Fonds régional pour l'agriculture et l'alimentation de la CEDEAO (ECOWADF), sera alimenté par plusieurs sources, dont :

- *Les ressources communautaires* provenant de la CEDEAO, soit de façon directe (allocation d'une partie des Prélèvements Communautaires ou de toutes autres taxes qu'elle aura convenu de prélever, soit indirectes à partir de ressources propres ou via la BIDC). Elles peuvent également résulter des emprunts obligataires levés en faveur de certains programmes d'envergure régionale. Un prélèvement exceptionnel sur les réserves de la CEDEAO pourrait permettre de constituer le capital de départ du fonds.
- *Le budget des États*. Cette contribution qui reste à instruire pourrait résulter : (i) de dotation budgétaire, (ii) d'affectation d'une partie des taxes à l'importation prélevées sur les produits agricoles et alimentaires, (iii) d'allocation d'une partie de la TVA collectée sur la vente des produits alimentaires importés, (iv) de cofinancement des programmes mobilisateurs. La possibilité pour les États de contribuer au fonds régional, au-delà des mécanismes habituels de financement de la CEDEAO, fera l'objet d'une instruction précise dont les résultats seront soumis pour décision aux instances statutaires de la CEDEAO.
- *L'aide financière internationale*, dont la part consacrée à l'agriculture et à l'alimentation devrait s'accroître en raison : (i) de l'impact de la croissance agricole sur la réduction de la pauvreté désormais reconnu par la plupart des agences d'aide ; (ii) de la crise alimentaire de 2008 (cf. engagements des Sommets du G8 d'Aquila (8-10 juillet 2009, Italie) et du G20 de Pittsburgh (23-25 septembre 2009, États-Unis) et enfin, (iii) de la mobilisation que suscite le processus de mise en œuvre du PDDAA et de l'ECOWAP. Elle comprend toutes les formes d'aide (bilatérale et multilatérale, aide au commerce, appui d'ONG, de fondations privées, des fonds de coopération décentralisée), voire une part des ressources mobilisées par les nouveaux mécanismes financiers tels que les fonds carbone ou le mécanisme de développement propre (MDP) et dont les projets seraient directement liés aux programmes mobilisateurs (par exemple le programme 2 sur les adaptations aux changements climatiques).

- 28 En complément de ces différentes ressources publiques canalisées par le fonds, les programmes mobilisateurs bénéficieront de cofinancements significatifs de la part des acteurs privés : autofinancement des acteurs et opérateurs du secteur, prélèvements au sein des chaînes de valeur, contributions des banques commerciales locales, régionales et internationales (contribution à la bonification des lignes de crédit, subvention des services bancaires agricoles) et des investissements directs étrangers.

3.4. La canalisation des ressources

- 29 L'objectif est de favoriser la mutualisation des ressources de diverses origines de façon à orienter les financements selon les priorités de financement définies par la CEDEAO à l'issue des concertations avec les États membres et les acteurs socioprofessionnels du secteur et limiter au maximum les processus de programmation parallèles des appuis qui affaiblissent l'efficacité générale des programmes agricoles.
- 30 Pour autant les procédures de certains contributeurs ne permettent pas cette mutualisation. Le fonds se dotera de sous fonds permettant d'assurer la traçabilité des ressources non mutualisées, tout en recherchant une programmation commune de l'utilisation des fonds.

- 31 De la même façon, certains contributeurs sont intéressés à utiliser le canal régional pour délivrer des ressources pour les programmes nationaux. Le fonds se dotera des modalités permettant d'assurer cette mission et de contribuer à la coordination des mécanismes financiers au sein de la région.

3.5. Le statut du Fonds

- 32 La nature des sources d'alimentation du Fonds régional pour l'agriculture et l'alimentation et la palette des services financiers à délivrer imposent de *loger le fonds régional dans une institution financière et de le gérer selon les règles bancaires internationales*.
- 33 La session extraordinaire du Conseil des Ministres de Yamoussoukro (23 octobre 2009) a privilégié l'option d'un hébergement du fonds à la BIDC.
- 34 Les modalités retenues devront permettre une bonne articulation et des complémentarités efficaces avec les innovations en cours au plan multilatéral, en particulier, le trust fund international dont la création est envisagée par certains partenaires internationaux pour canaliser les ressources additionnelles allouées en réponse à la crise agricole et alimentaire. Se référant aux principes qui sous-tendent la préparation de ce trust fund (leadership national et régional, alignement sur les stratégies nationales et régionales, déboursement rapide, synergie avec les autres efforts et instruments, partenariat multi-acteurs, etc.), la CEDEAO considère que le Fonds régional devra être suffisamment crédible pour assurer la coordination des mécanismes financiers, à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest. Les concertations engagées avec les partenaires de la plateforme des donateurs doivent permettre d'envisager, dès à présent, les modalités de coopération et de contractualisation entre cet éventuel fonds global et le fonds régional, et d'en tirer les conséquences sur le plan de leurs organisations et de leurs fonctionnements respectifs.
- 35 De la même façon, le Fonds régional devra être articulé avec les dispositifs nationaux en cours de réforme, notamment par la mise en place de fonds relais dans les institutions financières des États membres.
- 36 L'étude de faisabilité en cours précisera les modalités et implications de l'option consistant à placer le Fonds au sein de la BIDC. Elle déterminera les modalités de gestion et de contrôle des ressources, ainsi que les relations à établir entre le Fonds régional, la BIDC, la Commission, et les instances statutaires de la CEDEAO.
- 37 Au regard de l'importance des enjeux liés à la mise en place du Fonds régional, les propositions institutionnelles seront soumises aux instances statutaires de la CEDEAO. Le Sommet des Chefs d'État et de Gouvernement sera amené à se prononcer et à prendre un acte statutaire conforme.

3.6. Mécanismes de financement des besoins

- 38 Pour jouer pleinement son rôle de support du développement agricole et alimentaire de la région en prenant en compte la diversité des besoins de financement du secteur

agricole, le Fonds devra avoir recours aux outils suivants :

- *Les prêts*, en ciblant des actions facilitant l'accès des producteurs et des autres acteurs intervenant dans les chaînes de valeur agro-alimentaire aux services financiers à travers notamment : i) la mise en place de lignes de refinancement, ii) la bonification des taux d'intérêt, (iii) la constitution de fonds de garantie, (iv) l'appui à la mise en place d'un système de warrantage agricole en partenariat avec les institutions bancaires, etc.
- *Les fonds de garantie*. Il s'agit d'instruments permettant de mutualiser les risques. Deux domaines sont identifiés pour l'heure :
 - Fonds de garantie pour la commercialisation des produits agricoles et des intrants,
 - Fonds de garantie lié à la mise en place de systèmes assurantiels (risques agricoles);
- *Les subventions*. Elles sont destinées à soutenir les investissements structurants permettant d'améliorer la productivité et la compétitivité de la production et des chaînes de valeur. Elles peuvent intégrer des subventions temporaires destinées à réduire les coûts de production et favoriser l'intensification agricole. Enfin, elles constituent un instrument d'intervention permettant d'orienter l'agriculture (incitations à la diversification des productions ou des débouchés, incitations à la reconversion d'activités, incitations à la structuration des acteurs, incitations à l'adoption de techniques de production durables et prise en charge de certaines mesures de précaution, d'adaptation au changement climatique, etc.). Dès le démarrage plusieurs guichets dédiés devront être mis en place :
 - Fonds de soutien aux programmes mobilisateurs,
 - Fonds de renforcement de capacités des acteurs,
 - Fonds d'appui aux initiatives régionales ou multi-pays,
 - Fonds de sécurité alimentaire.

4 Synthèse du dispositif

Le tableau suivant précise le positionnement et le rôle des différents éléments du dispositif institutionnel et financier.

Niveau		Organe	Rôle
Politique : Instances statutaires de la CEDEAO	Chefs d'Etat et de Gouvernement	Sommet	Organe suprême Décide l'orientation de la politique agricole Examine et valide les rapports du Conseil des Ministres
	Ministres	Conseil des Ministres	Prépare les décisions du Sommet
	Experts des États membres	Comité technique spécialisé (agriculture)	Examine les rapports de la Commission et prépare les décisions des instances statutaires Examine les rapports du contrôleur financier (cf. vérification du fonds régional)
	Parlement de la CEDEAO	Commission parlementaire pour l'agriculture et l'alimentation	Examine les rapports de la Commission
Exécutif : Commission de la CEDEAO	Autres départe- ments concernés (commerce, ad- ministration et finances, macro- économie, infras- tructures, affaires humanitaires, etc.)	Comité inter-départements pour l'agriculture et l'alimentation	Instruit les réformes de politiques qui impactent le secteur agricole et concernent plusieurs départements
	Département de l'agriculture, de l'environnement et des ressources en eau	Direction de l'agriculture	Pilote et coordonne l'ECOWAP/PDDAA Conduit les négociations et coordonne les financements Définit les programmes d'intervention Assure le suivi-évaluation Assure la veille, la prospective et l'aide à la décision
		Agence technique régionale pour l'agriculture et l'ali- mentation	Met en œuvre les programmes mobilisateurs
Consultatif		Fonds régional pour l'agri- culture et l'alimentation (logé à la BIDC, doté d'un conseil de surveillance)	Assure la canalisation et la gestion financière des ressources allouées aux programmes régionaux
		Comité consultatif pour l'agriculture et l'alimentation	Assure la concertation entre tous les acteurs du secteur et conseille la Commission