



ORGANISATIONS RÉGIONALES EN AFRIQUE : TRAJECTOIRES ET FACTEURS DE CHANGEMENTS

PEDRO

IGAD : Sécurité alimentaire et résilience. Quels intérêts communs régionaux dans un environnement défavorable? ¹

Ce document vise à expliquer le fonctionnement de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) et de ses parties prenantes au niveau national, dans le domaine spécifique de la sécurité alimentaire. Il conclut par une analyse des implications qui en résultent pour les partenaires institutionnels désireux de soutenir cette organisation.²

Adhésion politique, intérêts des États membres et potentiel d'approfondissement

La sécurité alimentaire et la protection de l'environnement dans la Corne de l'Afrique constituent l'un des trois piliers de l'action de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), ce qui se matérialise dans deux grands programmes régionaux. Le premier, l'initiative de durabilité et de résilience face à la sécheresse (IDDRSI, pour *IGAD Drought Disaster Resilience and Sustainability Initiative*), est une réponse à la grave sécheresse qui a frappé la région en 2011, et est en lien direct avec le mandat initial de lutte contre la sécheresse qui est celui de l'IGAD depuis sa création. Le second, le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA), fait partie d'une architecture continentale et a débouché sur la mise en place, dans le cadre de l'IGAD, d'un Pacte du PDDAA et d'un Plan d'investissement du PDDAA.

S'ils partagent les mêmes grands objectifs, l'IDDRSI (de nature régionale) et le PDDAA (de nature continentale) diffèrent par leurs approches. Le PDDAA repose sur une approche de marché axée sur la croissance. Ce programme a été conçu pour renforcer et formaliser les échanges commerciaux, pour intensifier la production animale dans l'élevage et pour accroître les chaînes de valeur agricole, tout en apportant une réponse à l'affaiblissement de la résilience. L'IDDRSI a quant à elle une approche centrée sur les moyens de subsistance. Elle se concentre sur le pastoralisme en tant qu'élément crucial des moyens de subsistance dans les régions arides. Cette initiative attire

¹ D'après le document contextuel publié par l'ECDPM en mars 2017, disponible sur : www.ecdpm.org/pedro/backgroundpapers. La note d'information et le document contextuel ont été préparés dans le cadre de **PEDRO** (Political Economy Dynamics of Regional Organisations, *Organisations régionales en Afrique : trajectoires et facteurs de changements*), un projet financé par le ministère allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ). Le présent document poursuit l'analyse entamée par un rapport précédent dans le cadre du projet **PERIA**. Auteur : Paulina Bizzotto Molina (pbm@ecdpm.org). Chef d'équipe du projet : Bruce Byiers (bby@ecdpm.org).

² Dans le cadre de PEDRO, deux autres rapports relatifs à l'IGAD portent sur l'intégration économique, les conflits et la gouvernance.

l'attention sur l'importance de la mobilité, transfrontalière et au sein même des pays, et apporte un appui aux politiques dans des domaines tels que la gestion des pâturages et des ressources en eau. Si ces deux programmes et cadres de politiques de l'IGAD présentent un potentiel significatif de complémentarité, force est de constater que trois ans après leur lancement la relation entre l'IDDRSI et le Pacte régional du PDDAA reste à clarifier.

De ces deux programmes, l'IDDRSI est celui qui a bénéficié d'une plus grande attention à la fois des partenaires de développement et des États membres et se caractérise, sur le papier du moins, par une plus forte appropriation au niveau national que ce n'est le cas pour le processus du PDDAA. Néanmoins des défis de mise en œuvre subsistent, notamment en raison de la grande diversité des mécanismes de mise en œuvre et de coordination au niveau national, à la fois en termes de fonctionnement et de poids. De manière générale, les États membres montrent peu d'enthousiasme à mettre en œuvre le programme de l'IDDRSI, et préfèrent donner la priorité à l'agriculture commerciale à fort potentiel plutôt qu'au pastoralisme et aux pâturages. Des préoccupations d'ordre sécuritaire limitent également l'adhésion aux politiques visant la mobilité des pasteurs, en particulier dans les zones de pastoralisme caractérisées par la présence de mouvements séparatistes ou qui sont des foyers de recrutement pour des organisations terroristes.

La mise en œuvre des aspects plus axés sur le marché du programme PDDAA est entravée par les lents progrès au niveau du programme d'intégration économique de l'IGAD. La nature en grande partie informelle des échanges commerciaux de produits agricoles clés, notamment le bétail, se traduit par une divergence des intérêts nationaux – en particulier pour ce qui est du commerce de bétail, qui mêle des flux commerciaux transfrontaliers de nature informelle et des flux structurés d'exportations vers le Moyen-Orient.

Le Secrétariat de l'IGAD dispose d'un mandat fort, mais sa capacité à coordonner les politiques et la mise en œuvre des processus reste cependant faible. Ces faiblesses sont liées aux capacités organisationnelles de l'IGAD et à ses effectifs. Le fait que son Secrétariat soit basé à Djibouti semble compliquer le recrutement de nouveaux collaborateurs. Les cadres du PDDAA et de l'IDDRSI ne sont de ce fait que faiblement coordonnés, ce qui limite les complémentarités régionales et les synergies.

Un certain nombre d'instruments ont été mis en place pour suivre la mise en œuvre des projets et la gestion des tâches. On constate cependant un certain scepticisme quant à leur fonctionnement effectif en l'absence d'un leadership politique suffisamment fort. Les faibles liens entre les cadres du PDDAA et de l'IDDRSI se sont de plus traduits par une duplication des efforts de suivi et d'évaluation. Dans le cas de l'IDDRSI une plateforme régionale regroupant toute une série de parties prenantes clés est chargée de discuter des priorités, ainsi que de guider et de coordonner la mise en œuvre. Les mécanismes nationaux de coordination sous-tendant cette plateforme régionale sont cependant faibles et insuffisamment reliés au niveau régional. Le Plan d'investissement du PDDAA a été doté d'un cadre de résultats, mais il est encore trop tôt pour évaluer son efficacité.

Les processus régionaux du PDDAA, notamment la formulation du Pacte régional du PDDAA, a donné une possibilité aux pasteurs de faire entendre leur voix et de participer à l'élaboration des politiques de sécurité alimentaire et de développement rural. L'absence d'association régionale de pasteurs a cependant entravé ce processus. Pour ce qui est des aspects du programme de l'IGAD plus axés sur l'économie de marché, la nature en grande partie informelle des échanges commerciaux de bétail limite le rôle du secteur privé dans la promotion d'une plus grande intégration. Peu d'éléments incitent en effet les acteurs des échanges commerciaux transfrontaliers de nature informelle à plaider en faveur d'une formalisation du commerce régional.

Ce sont les principaux bailleurs de fonds et les institutions multilatérales qui ont défini l'action de l'IGAD en termes de sécurité alimentaire et de résilience, par le biais de ces deux programmes. L'IDDRSI a attiré un volume beaucoup plus important d'investissements par le biais d'un fonds multidonateurs soutenant la mise en œuvre de l'IDDRSI. Aucun mécanisme similaire de coordination des bailleurs de fonds n'existe pour le PDDAA, ce qui se traduit par une certaine faiblesse de la coordination. Le choix des partenaires internationaux ces dernières années de mettre l'accent sur les questions liées aux migrations a renforcé l'intérêt pour les approches transfrontalières collectives, mais présente aussi un risque de « sécurisation » du programme de sécurité alimentaire au détriment de l'actuelle approche en termes de résilience.

Implications pour les partenaires institutionnels

1. L'appui devrait chercher à renforcer les synergies entre le PDDAA et l'IDDRSI, et à garantir l'efficacité et la valeur ajoutée des politiques régionales.

- Les cadres de l'IDDRSI et du PDDAA n'ont pas la même origine et diffèrent par leurs approches de la sécurité alimentaire. En théorie, ils pourraient cependant être complémentaires.
- L'absence de clarté, de liens et de complémentarité entre les cadres de l'IDDRSI et du PDDAA entrave actuellement à la fois l'action des gouvernements et celle des partenaires de développement.
- Pour ce qui est des intérêts des États membres, il y a un certain paradoxe entre approches et cadres privilégiés. Pour les États membres, la priorité va à l'agriculture commerciale, mais pas par le biais des processus du PDDAA. De manière similaire, il semble que l'IDDRSI bénéficie d'une plus grande appropriation, mais sans soutien pour autant à sa priorisation du pastoralisme dans les zones arides.
- Une compréhension plus fine des intérêts des États membres et des incitations pour les parties prenantes dans chacun de ces deux cadres pourrait contribuer à renforcer l'adhésion politique en faveur d'une approche régionale plus réaliste de l'agriculture, de la sécurité alimentaire et de la résilience.

2. Il convient d'entamer un dialogue avec les acteurs nationaux et régionaux du secteur privé et de la société civile afin de mieux identifier les « gagnants » et les « perdants » des différentes approches du développement agricole et d'identifier les éventuels dispositifs d'accompagnement ou les mesures compensatoires.

- Ces deux cadres régionaux, tout comme les approches nationales de l'agriculture, ne profitent pas aux mêmes groupes. Il convient par conséquent d'analyser soigneusement la mesure dans laquelle ces deux processus influent sur une multitude de groupes d'intérêts.
- Une meilleure compréhension des intérêts des divers types d'acteurs du secteur privé est par conséquent d'une importance cruciale pour assurer la complémentarité entre ces deux approches et pour mieux appréhender les positions des États membres dans les programmes régionaux d'agriculture, de sécurité alimentaire et de résilience.

3. Une meilleure coordination au niveau régional est indispensable pour garantir que le programme IGAD de sécurité alimentaire présente une valeur ajoutée pour les processus nationaux.

- Un Secrétariat mieux équipé et doté de structures institutionnelles plus intégrées pourrait ouvrir d'intéressantes perspectives en termes de synergies et de partage de l'expertise.
- Des enseignements pourraient être tirés des initiatives transfrontalières collectives déjà existantes, notamment les Unités de facilitation du développement transfrontalier qui sont financées par les bailleurs de fonds et rencontrent un certain succès dans la coordination et la mise en œuvre des aspects régionaux du programme de l'IDDRSI.

4. Une plus grande coordination des bailleurs de fonds est absolument nécessaire dans ces deux processus.

- Si un fonds multidonateurs a été créé pour apporter un soutien à la mise en œuvre de l'IDDRSI, aucun mécanisme similaire de coordination des bailleurs de fonds n'existe pour le Pacte régional ou le Plan d'investissement du PDDAA, ce qui se traduit par une certaine faiblesse de coordination et dans une certaine mesure, par une compétition entre ces deux programmes.
- Les contradictions entre l'IDDRSI et le PDDAA reflètent en partie la faiblesse de la coordination entre bailleurs de fonds.

Les structures formelles des organisations régionales masquent une réalité complexe, faite de rapports de force et de jeux politiques. Cette complexité est souvent difficile à décrire dans le langage de la coopération au développement et du développement institutionnel. Travailler avec les organisations régionales et leurs agendas implique donc de s'engager dans une dynamique de pouvoirs et d'intérêts complexes et à niveaux multiples.

PEDRO (**P**olitical **E**conomy **D**ynamics of **R**egional **O**rganisations, *Organisations régionales en Afrique : trajectoires et facteurs de changements*) est un projet de l'ECDPM qui étudie les tenants et aboutissants des organisations régionales. Ce projet se penche sur les facteurs structurels, les institutions et les structures incitatives qui conditionnent les modalités d'engagement des pays et des différentes parties prenantes au niveau régional. PEDRO couvre 17 organisations régionales africaines et 11 thématiques transversales. L'ECDPM a analysé chacune d'entre elles sous l'angle de l'économie politique afin de mieux en appréhender les dynamiques et leurs répercussions dans différents régions et domaines politiques.

Les études s'articulent autour de trois questions clés : la première consiste à déterminer dans quelle mesure l'organisation régionale suscite une adhésion politique qui favorise les prises de décisions au niveau régional et qui contribue à leur mise en œuvre. La seconde question est d'analyser quels sont les intérêts des États membres dans l'intégration régionale, en particulier en ce qui concerne les États plus puissants et ayant davantage de ressources (ce que l'on appelle les « États pivots »). La troisième question porte sur les domaines suscitant le plus d'adhésion, là où les intérêts régionaux et nationaux sont le mieux alignés pour produire des avancées au niveau régional.

Ces rapports visent à apporter des éclairages pour aider les parties prenantes régionales et extérieures à éviter les obstacles et à mieux saisir les possibilités de réforme. Plutôt que de formuler des recommandations opérationnelles spécifiques, l'économie politique est une démarche qui incite les praticiens et les réformateurs à discuter des réalités concrètes qui conditionnent les défis régionaux. Un des objectifs est ainsi d'aider les réformateurs et les bailleurs de fonds à adapter leurs ambitions et leurs approches aux circonstances, à identifier des moyens d'appui pour soutenir des champions et des coalitions nationales ou régionales, et faire progresser la coopération et l'intégration régionales.