Orientations du programme de travail et du budget 2011-2012 du Secrétariat du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest / OCDE

I. STRUCTURE DU PROGRAMME DE TRAVAIL ET PRINCIPES DE MISE EN ŒUVRE

1. Cette proposition, soumise au Groupe d'Orientation Politique du Club, fait suite à la réunion du Groupe de travail sur la prospective et le programme de travail 2011-2012 tenue à Paris le 19 octobre. Elle s'appuie également sur les recommandations du GOP de juin 2010 et le Mandat du CSAO.

2. Le programme de travail est structuré autour des éléments suivants :

a) Les perspectives alimentaires, fil rouge d'un processus bisannuel de réflexion prospective destiné à éclairer la mise en œuvre des politiques régionales. Ce processus constitue la colonne vertébrale du Programme de travail et consomme l'essentiel du budget du Club.

b) L'enjeu énergétique et l'enjeu sécuritaire (de stabilité) qui feront l'objet d'activités d'analyse, de synthèse et de dialogue flexibles selon les besoins exprimés par les Membres.

c) La poursuite de l'accompagnement par le Secrétariat du Réseau de Prévention des Crises Alimentaires (RPCA).

d) Ces trois axes de travail seront servis par des activités transversales d'information et de communication.

3. Les activités formulées répondent aux missions, objectifs et fonctions du CSAO définis dans le mandat et s'appuient sur les trois fonctions du Club : veille, prospective et dialogue.

4. Suite à la demande des Membres, la notion de dialogue sur les enjeux et sur les politiques est au cœur de la présente proposition, notamment pour ce qui concerne le processus de réflexion prospective. Elle doit permettre la formulation de visions communes aux organisations régionales ouest-africaines, partagées avec les autres parties prenantes ouest-africaines et avec les partenaires de la communauté internationale. Sur cette base, elle doit également déboucher sur des orientations et préconisations précises.

II. PERSPECTIVES ALIMENTAIRES À L'HORIZON 2030 EN AFRIQUE DE L'OUEST

5. Le Club mènera une réflexion à l'horizon 2030 sur 2 déterminants de la sécurité alimentaire – le peuplement et le marché régional – destinée à nourrir les actions des organisations régionales et de leurs partenaires.

2.1. Problématique

6. Les incertitudes alimentaires figurent au premier rang des préoccupations des organisations régionales ouest-africaines, du G8/G20, de l'OCDE et d'une façon générale de la communauté mondiale. La demande mondiale de produits agricoles ne devrait cesser de croître à moyen terme, entraînant une hausse continue des prix. La pression internationale sur les terres, les investissements fonciers montrent que l'alimentation redevient un enjeu géostratégique, y compris pour les puissances économiques du Nord

et du Sud. D'ici 2030, la population ouest-africaine augmentera en moyenne de 8 millions de personnes par an. La région dispose globalement de suffisamment de ressources naturelles pour faire face. Mais, elle devra mobiliser plus d'investissement pour son agriculture, gérer les risques climatiques et composer avec les tensions des marchés mondiaux. Son marché régional augmentera en volume et en flux. Source de croissance pour la majorité, dans certaines circonstances il marginalisera les plus faibles, dans les zones sahélienne et périurbaine notamment. Il est probable que des crises alimentaires et nutritionnelles récurrentes surviendront. Comme par le passé, les gouvernements activeront les mécanismes nationaux de réponse. Ils auront également besoin de plus de coordination et de plus de solidarité régionale. Pour aborder ces enjeux, deux déterminants structurels feront l'objet d'une attention particulière :

a) *Le premier a trait aux dynamiques de peuplement*, c'est-à-dire à la modification de la répartition de la population dans l'espace régional. En la matière, la source statistique de référence (les Nations Unies) pose une série de problèmes dont, en particulier, une croissance de la population plus rapide dans les pays sahéliens que dans les pays côtiers. D'autre part, la population urbaine actuelle fait l'objet d'une controverse (plus ou moins 40 millions de personnes selon les sources en 2010). Pourtant, le peuplement est déterminant dans le pilotage des politiques agricoles et alimentaires (localisation et structure de la demande, occupation de l'espace rural, dynamiques du marché, investissements de développement et anticipation des risques). C'est pourquoi il est nécessaire de construire (de paramétrer) une image réaliste et acceptée par tous du peuplement de l'Afrique de l'Ouest dans 20 ans.

b) *Le deuxième a trait au marché régional et à ses relations avec le marché mondial*. Dans ce domaine, les décideurs ne disposent pas d'information susceptible de nourrir leur action de promotion de l'agriculture et d'anticipation des crises. Réputés faibles (10 % à 12 % du commerce extérieur des pays de la région), les échanges transnationaux sont en fait essentiellement informels, donc peu comptabilisés et peu pris en compte dans les politiques. Les mécanismes de transmission entre le marché mondial et le marché régional sont encore mal connus. Au total : très peu d'information, beaucoup d'incertitude et par conséquent pas de levier politique.

7. Ces deux paramètres ont été proposés car ils se situent dans une zone d'incertitude particulièrement large et rendent ainsi difficile le pilotage à moyen et long terme des stratégies agricoles et alimentaires. Mais au-delà, les perspectives ouest-africaines dépendent de beaucoup d'autres variables qui devront nécessairement être prises en compte. Il s'agit en particulier des ressources naturelles, des potentiels de production et des problèmes climatiques et environnementaux (l'Afrique de l'Ouest pourra-t-elle nourrir une population en forte croissance ? Au prix de quelles mutations de ses systèmes de production ?). Ces variables devront donc également être mises à la disposition du débat.

8. En outre, l'analyse des politiques est un élément crucial qui devra, lui aussi, être versé au dossier : régimes fonciers, cadre de l'investissement agricole, politiques et négociations commerciales, incitations à la production, stratégies de développement agro-industriel, etc. Une attention particulière devra être portée aux stratégies régionales et aux programmes d'appui à ces stratégies.

2.2. Approche

9. Le processus s'appuiera sur plusieurs mécanismes de dialogue et d'échanges :

a) Un Groupe de Travail réunissant les Membres, les représentants du monde socioprofessionnel ouest-africain, les grandes institutions multilatérales et banques de développement, des centres de recherche et experts *ad hoc*. Ce groupe aura pour mission d'orienter les méthodes et les modalités de mise en œuvre du processus, de discuter des

implications en termes de politiques. Il orientera également la stratégie de communication et de lobbying. Il se réunira trois fois au cours des deux années.

b) Des ateliers techniques thématiques à l'occasion desquels des experts seront invités à proposer des méthodes, discuter les résultats d'analyses, développer des hypothèses et scénarios. Ces ateliers seront ouverts à la participation des membres en fonction de leur centre d'intérêt.

c) Des groupes de travail / discussion virtuels.

d) Un forum de haut niveau en fin de processus.

e) Les travaux et produits du processus pourront nourrir les réunions organisées sur ce thème par les Membres ou autres parties prenantes.

10. Ce processus de dialogue et d'échanges génèrera au fur et à mesure des produits intermédiaires sous forme de recommandations ou de notes permettant d'alimenter la formulation de politiques et d'orienter l'action. Les éléments indicatifs du programme de travail pourraient être les suivants :

11. *Dynamiques de peuplement.* Analyse des sources disponibles, des méthodes qui les sous-tendent, des « impasses » auxquelles elles mènent éventuellement, des analyses contradictoires qu'elles génèrent. Cette analyse esquissera des scénarios de convergence, des hypothèses de travail qui seront ensuite soumises à une consultation d'experts. Sur cette base, des scénarios relatifs à l'évolution possible du peuplement et de la demande alimentaire, seront élaborés.

12. *Marché régional*. Consultation d'experts pour définir une méthode de réévaluation du commerce régional agroalimentaire alliant trois démarches complémentaires : i) relecture des statistiques mettant en relation les chiffres officiels de consommation, production, importation et exportation ; ii) enquêtes de terrain et valorisation d'enquêtes existantes et des données issues de systèmes d'information sur les marchés ; iii) modélisation. Les différentes composantes de la méthode seraient ensuite confiées à des experts et/ou s'appuieraient sur les résultats de programmes menés par des partenaires.

13. *Autres variables.* Constitution d'une base de données régionale spatialisée à partir des sources donnant des informations uniformisées pour l'ensemble de la région (FAO, Fews net…) sur les terres agricoles, les systèmes de production et l'environnement. Cette base sera ultérieurement utilisée pour l'analyse croisée.

14. *Le Groupe de Travail* tirera les premiers enseignements et orientera la suite du processus :

15. Analyse croisée de l'ensemble des variables et élaboration d'une ou de plusieurs images de l'agriculture et de la sécurité alimentaire à l'horizon 2030. Cette réflexion sera complétée par :

a) Une synthèse analytique des grandes tendances des politiques agricoles nationales, des politiques régionales et des stratégies des autres parties prenantes et partenaires de la communauté internationale.

b) Des hypothèses d'implications concrètes en termes de politique.

16. *Le Groupe de Travail* formulera une proposition de lecture des enjeux de sécurité alimentaire et recherchera le consensus sur des mesures et actions concrètes que pourraient prendre les organisations régionales ouest-africaines et leurs partenaires pour renforcer leurs stratégies et politiques en matière agricole et de sécurité alimentaire à long terme. Le Groupe de travail préparera ainsi les messages et propositions qui devraient être validés et endossés par le Forum.

17. *Le Forum* est conçu comme l'aboutissement politique du processus. Il devra réunir, autour de propositions clairement formulées, les décideurs ouest-africains et internationaux à même d'influer sur les politiques. Préparé par une campagne de communication et de lobbying, il se tiendra fin 2012. Pour en augmenter l'audience, il pourrait se tenir à l'invitation de l'un des membres du Club.

III. ENJEU SÉCURITAIRE ET ENJEU ÉNERGÉTIQUE

18. Pour ce qui concerne les activités relatives à la Sécurité et à l'Énergie, le Secrétariat se propose :

a) De contribuer à mieux appréhender les dynamiques et perspectives ouest-africaines par l'analyse des évolutions, la mise en perspective des enjeux ouest-africains dans le contexte global et la compréhension des stratégies politiques.

b) De favoriser le dialogue, les échanges d'expériences et de contribuer à la coordination des politiques par l'organisation de rencontres et/ou la contribution à des rencontres organisées par les membres.

19. Il s'agit d'une approche flexible dont les modalités devront répondre aux besoins des Membres : participation à un think tank, réponse à un appel à contributions pour une conférence internationale, réaction à une actualité, article, synthèse de l'état des connaissances et des perspectives, organisation d'une table ronde, travaux en synergie avec d'autres divisions de l'OCDE.

3.1. L'enjeu sécuritaire

20. Beaucoup de pays ouest-africains restent confrontés aux exigences de la consolidation de l'état de droit et de la démocratie d'une part, et du renforcement des capacités institutionnelles, d'autre part. Dans ce contexte, la rapidité des mutations auxquelles la région doit faire face est porteuse de risques et d'instabilité. La hausse des prix de l'alimentation, la sécurisation des gisements pétroliers et d'uranium, les revendications des populations des zones d'extraction, la préservation des intérêts du monde agricole au regard du droit foncier, la répartition des ressources transfrontalières, les conséquences des changements climatiques, sont autant de sources potentielles de tensions et de conflits. Certains pays ou certains espaces transnationaux de l'Afrique de l'Ouest, très dépendants du marché mondial pour l'alimentation de leur population pourraient connaître des situations sociales tendues, politiquement dangereuses. Les conséquences du changement climatique pourraient amplifier les crises. La zone sahélienne, cristallisant menaces sur les modes de vie agro-pastoraux, résurgence de l'irrédentisme, enjeux miniers, risques terroristes et trafics illicites, pourrait être encore fragilisée et compromettre les équilibres géopolitiques régionaux. Toutes les formes de fragilités et de risques doivent être prises en compte dans les réflexions et les politiques régionales.

21. Le Secrétariat pourrait contribuer à la réflexion des Membres, notamment sous deux angles :

a) Production d'analyses des enjeux sécuritaires dans leurs contextes géographiques et culturels, démo-économiques, agricoles et alimentaires, miniers, etc. ; mise en évidence des dynamiques régionales de certaines formes d'instabilité et de la diffusion des conflits. Ces analyses pourraient nourrir une réflexion sur des outils régionaux de prévention et de gestion des conflits dans le cadre du réseau INCAF[1] animé par la DCD de l'OCDE.

[1] International Network on Conflict and Fragility.

b) La publication d'une série d'articles analytiques issus de réflexions menées en 2010 sur les liens entre sécurité et variables climatiques (compilée dans une publication). Ces articles – qui incluent une prospective climatique – devraient être une contribution utile à la réflexion prospective sur l'enjeu alimentaire à l'horizon 2030.

c) L'animation d'une table ronde et d'échanges en réseau.

3.2. L'enjeu énergétique

22. L'Afrique de l'Ouest est richement dotée en ressources énergétiques qu'il s'agisse d'énergies fossiles : pétrole, gaz, charbon ; renouvelables : hydraulique, biomasse, solaire, géothermique et nucléaire. Cette richesse et sa localisation à proximité des plus grands marchés placent l'Afrique de l'Ouest au cœur des stratégies mondiales de la sécurité énergétique. Malgré la disponibilité de ces ressources, la production de l'électricité reste parmi la plus faible au monde. Les besoins actuels n'ont pas été anticipés. Les coupures d'électricité dans les villes sont désormais des sources potentielles de tensions sociales et politiques, le développement agricole, agro-industriel et industriel est entravé. Par ailleurs, les besoins énergétiques devraient augmenter à un rythme encore plus important que par le passé en raison de la croissance économique et de l'urbanisation.

23. Le Secrétariat pourrait produire un état des lieux des ressources énergétiques (quantités, localisations et potentiel de développement), une analyse du marché énergétique (état des lieux, acteurs, besoins, prévisions) et une analyse des contraintes au développement du marché énergétique (investissements, cadres juridique et politique).

IV. RÉSEAU DE PRÉVENTION DES CRISES ALIMENTAIRES

24. Le programme de travail en la matière pourrait être structuré autour de :

a) La poursuite de l'animation du processus de révision de la charte de prévention et de gestion des crises alimentaires : i) poursuite et finalisation des consultations nationales ; ii) validation régionale au niveau de la CEDEAO ; iii) processus de validation par les partenaires au développement, notamment par le biais du CAD/OCDE, iv) mise en place d'un mécanisme d'évaluation, de revue des pairs d'interpellation des parties prenantes.

b) La poursuite de la co-animation du RPCA. Au-delà de ses activités régulières, le RPCA – et ses membres – seront appelés à contribuer à la réflexion prospective sur la sécurité alimentaire (voir point II.).

c) L'appui aux organisations régionales de producteurs agricoles.

d) L'accompagnement des organisations régionales en matière de « Gouvernance régionale de la sécurité alimentaire » et de la Cohérence/Efficacité régionale des politiques et de l'aide.

V. INFORMATION ET COMMUNICATION

25. Le Secrétariat mettra en œuvre une stratégie d'information et de communication au service des Membres et du Programme de travail. Une partie importante des moyens disponibles sera consacrée à l'accompagnement du processus de réflexion sur les perspectives alimentaires à l'horizon 2030. Le Groupe de Travail pilotant ce processus pourra orienter cette stratégie et faciliter sa mise en œuvre. Cette stratégie devrait veiller en particulier à : i) communiquer en amont sur la nature du « Nouveau Club », donc sur la nature de la réflexion sur les perspectives alimentaires à l'horizon 2030 : un processus commun aux membres du Club, piloté par eux, partagé entre eux ; ii) produire un effort particulier en direction de l'Afrique de l'Ouest ; iii) valoriser les outils de communication des membres (sites internet, revues des agences de coopération et des organisations régionales...) et de l'OCDE ; iv) assurer une présence dans certains médias clé ; v) assurer une diffusion régulière, rythmée du processus, etc.

26. Par ailleurs, outre le site internet et la lettre d'information du Secrétariat, la communication s'appuiera sur le Portail de l'Afrique de l'Ouest (centre de ressources et forum en ligne), l'Observateur de l'Afrique de l'Ouest (revue trimestrielle analysant et mettant en perspective l'actualité ouest-africaine), des notes de synthèse et le rapport annuel du Club.

VI. BUDGET

27. La proposition repose sur un budget prévisionnel de 4 250 000 € (tableau 1) et une équipe du Secrétariat comprenant :

a) Un poste de Directeur en charge de l'orientation stratégique du Club, des relations avec les Membres et autres partie prenantes, du lobbying, des relations intra OCDE, etc.

b) Un poste de Conseiller technique principal responsable de la réflexion prospective et stratégique.

c) Quatre postes de chargés de programme dont un chargé de programme principal.

d) Un poste de chargé de communication.

e) Trois poste de personnels d'appui : assistant(e) de direction, assistant(e) programmes, agent administratif.

28. Les ressources prévisionnelles s'établissent à ce stade à 4 186 000 €, soit un écart de 1,6 % entre dépenses et ressources. Le budget semble donc réaliste. L'arrivée de nouveaux Membres et/ou des contributions additionnelles permettraient d'être plus ambitieux.