

L'opérationnalisation du Programme APE pour le développement en Afrique de l'Ouest

De l'intention à l'action

Melissa Dalleau

Jeske van Seters

www.ecdpm.org/dp121

L'opérationnalisation du Programme APE pour le développement en Afrique de l'Ouest

De l'intention à l'action

Melissa Dalleau et Jeske van Seters

Octobre 2011

Table des matières

Remerciements.....	iii
Sigles et acronymes	iv
Résumé analytique	v
Introduction	1
1. Le PAPED: un programme innovant et ambitieux.....	3
2. Opérationnaliser le PAPED en assurant la cohérence entre initiatives.....	4
2.1. Cohérence entre le PAPED et les programmes déjà existants en matière d'intégration régionale..	4
2.1.1. Le PAPED : l'une des pièces d'un puzzle plus vaste.....	4
2.1.2. Des antécédents de bonnes pratiques.....	4
2.1.3. Des efforts constants seront nécessaires.....	6
2.2. Cohérence verticale entre le niveau national et le niveau régional	9
2.3. Cohérence horizontale au niveau national	10
2.4. Résumé de section: L'importance de la cohérence et de la communication.....	11
3. Exploiter les mécanismes de dialogue existants.....	11
3.1. Réunion des acteurs d'Afrique de l'Ouest au niveau régional	12
3.2. Rencontre entre l'Afrique de l'Ouest et les bailleurs de fonds	13
3.3. S'appuyer sur l'environnement institutionnel déjà en place au niveau national.....	15
3.4. Résumé de section: pas de redondance pour plus de cohérence.....	17
4. Différentes façons d'utiliser le PAPED	19
4.1. Le PAPED en tant que cadre d'inventaire et de suivi	19
4.2. Le PAPED en tant que cadre permettant de promouvoir la programmation conjointe et le cofinancement.....	22
4.2.1. Le PAPED en tant qu'outil de programmation conjointe	22
4.2.2. Le PAPED en tant que cadre de mise en œuvre conjointe et de cofinancement	25
4.3. Résumé de section: le choix d'opérationnalisation dépendra des ambitions et intentions des parties prenantes	30
Conclusion : Quitter les « sentiers battus »	31
Bibliographie	35
Annexe 1: Programmes de développement et d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest et cohérence entre divers cadres	39
Annexe 2 : Liste par pays des Chefs de file/donneurs Facilitateurs des bailleurs dans le cadre du CIR.....	52
Annexe 3 : Liste des stratégies régionales en matière de développement et d'intégration régionale et leurs mécanismes institutionnels de coordination	53

Liste des encadrés

Encadré 1 : Un Exemple de bonne cohérence: le cas du PAPED et du PER de l'UEMOA	5
Encadré 2 : Le Programme communautaire de développement : un cadre de planification global et fédérateur	9
Encadré 3 : Le groupe de coordination des partenaires techniques et financiers de l'ECOWAP : une structure de coordination régionale performante.....	14
Encadré 4 : Le Cadre intégré renforcé : connecter les secteurs entre eux pour un appui lié au commerce	16
Encadré 5 : L'approche sectorielle (SWAp) du commerce au Cambodge	23
Encadré 6 : Fonds fiduciaire du partenariat euro-africain pour les infrastructures	26
Encadré 7 : TradeMark East Africa.....	26
Encadré 8 : Le Fonds COMESA.....	29

Liste des figures

Figure 1 : Répartition par axe des 9,54 milliards d'euros d'après l'estimation initiale du coût du PAPED.	3
--	---

Liste des tableaux

Tableau 1 : Liste des initiatives régionales en matière de développement en Afrique de l'Ouest et leur « opérationnalisation »	18
--	----

Remerciements

Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) tient à remercier le Ministère suédois des affaires étrangères pour sa contribution financière qui a rendu cette étude possible.

Les auteurs souhaitent particulièrement remercier pour leurs précieux apports et commentaires l'ensemble des parties prenantes de l'UE et de l'Afrique de l'Ouest qui ont été consultées dans le cadre de cette étude.

Le présent document a en outre bénéficié des remarques et de l'expertise de collègues du Centre. Les auteurs souhaitent ainsi adresser un merci tout particulier à Sanoussi Bilal pour son implication, ses commentaires et son soutien. Merci également à Dan Lui, Kathleen van Hove, Niels Keijzer, James Mackie et Andrew Sherriff pour leurs commentaires et à Alexandra Beijers pour son aide. Les points de vue et avis exprimés dans le présent document sont ceux des auteurs et ne sauraient être imputés à aucune autre personne ni institution.

Ce document a été traduit de l'anglais. La version originale de cette étude "*Operationalising the West African EPA Development Programme: Moving beyond the paperwork*" est disponible à l'adresse suivante: <http://www.ecdpm.org/dp121>

Sigles et acronymes

AFD	Agence française de développement
APE	Accord de partenariat économique
BAD	Banque africaine de développement
BCEAO	Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
BEI	Banque européenne d'investissement
BIDC	Banque d'investissement et de développement de la CEDEAO
BOAD	Banque ouest-africaine de développement
CAE	Communauté d'Afrique de l'Est (EAC)
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
COMESA	Marché commun de l'Afrique de l'Est et australe
CILSS	Comité inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel
CIR	Cadre intégré renforcé
CTI	Comité technique interne
DFID	Agence britannique pour la coopération internationale
EDIC	Étude diagnostique sur l'intégration du commerce
ECOWAP	Politique agricole de la CEDEAO
FAIR	Fonds d'aide à l'intégration régionale
FIC	Fonds des infrastructures du COMESA
IDA	International Development Association – Association internationale pour le
JICA	Agence japonaise pour la coopération internationale
JITAP	Programme conjoint intégré d'assistance technique
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
NEPAD	Nouveau partenariat de développement de l'Afrique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PACITR	Programme d'actions communautaires des infrastructures et du transport routier
PAPED	Programme APE pour le développement
PARI	Programme d'appui régional à l'intégration
PAU	Politique Agricole de l'Union (UEMOA)
PCD	Programme communautaire de développement
PDDAA	Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine
PER	Programme économique régional
PICAO	Politique industrielle commune de l'Afrique de l'Ouest
PMA	Pays moins avancés
PME/PMI	Petites et moyennes entreprises / industries
PON	Plan opérationnel national
POR	Plan opérationnel régional
SADC	Communauté de développement d'Afrique australe (Southern African Development
SWAp	Approche sectorielle
TFPR	Task force de préparation régionale
TMEA	TradeMark East Africa
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

Résumé analytique

Depuis 2003, l'Union européenne (UE) négocie un Accord de partenariat économique (APE) avec l'Afrique de l'Ouest, comme c'est le cas avec de nombreuses autres régions d'Afrique et du Pacifique. À maintes reprises, l'UE a déclaré qu'au delà des questions d'accès aux marchés, les APE doivent être l'occasion de renforcer l'intégration régionale et de « mettre le commerce au service du développement ». C'est dans ce contexte que le Programme APE pour le développement (PAPED) a vu le jour. Élaboré par l'Afrique de l'Ouest, il offre un cadre permettant d'identifier les besoins de la région en matière d'aide au développement (besoins en permanente évolution), afin que la région puisse engranger les dividendes de l'APE et en atténuer les effets négatifs. À supposer qu'un APE soit signé, le PAPED pourrait être opérationnalisé dans le but de réaliser son potentiel. A ce sujet, il a été reconnu par les deux parties qu'au delà de la mobilisation des ressources, le PAPED pourrait contribuer à améliorer l'efficacité de l'aide en favorisant plus de cohérence et plus de coordination dans les approches visant à répondre aux besoins commerciaux de la région. Cette étude s'inscrit dans ce contexte, en se penchant notamment sur la question cruciale de l'opérationnalisation et de la mise en oeuvre du PAPED et de la capacité de ce programme à contribuer à rendre l'aide au développement plus efficace, notamment au niveau régional.

Le PAPED est un programme quinquennal glissant qui a été formulé et élaboré selon une approche participative à la suite d'une large concertation menée par les commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA. Il s'articule autour de 5 « axes », qui se déclinent à leur tour en 28 « composantes ». Les besoins sont précisés en termes de projets via les Plans opérationnels régionaux et nationaux (POR/PON), pour un montant total initialement estimé à 9,54 milliards d'euros, mais récemment porté à 15 milliards d'euros. L'UE s'est engagée à apporter son soutien à ce programme dans les Conclusions du Conseil du 10 mai 2010.¹ Elle y indique que les subventions disponibles pour les activités liées au PAPED s'élèveront au minimum à 6,5 milliards d'euros sur les cinq prochaines années et que l'ensemble de l'aide au commerce octroyée par l'ensemble des bailleurs de fonds à l'Afrique de l'Ouest peut être évalué pour la même période à plus de 12 milliards de dollars. De plus, le Conseil demande que le PAPED et la réponse de l'UE à ce dernier soient reproduits dans d'autres régions ACP. L'Afrique centrale vient d'ailleurs d'amorcer un processus similaire. Le PAPED apparaît donc comme un premier test ou une épreuve de vérité, dont d'autres régions pourraient en théorie tirer des enseignements profitables. De même, comme le montre la présente étude, l'Afrique de l'Ouest pourrait bénéficier, dans ses efforts visant à opérationnaliser le PAPED, des enseignements livrés par d'autres régions en ce qui concerne les questions ayant trait à l'efficacité de l'aide.

Plusieurs options – présentées dans cette étude -- peuvent être envisagées pour opérationnaliser le PAPED. Le choix, réalisation, voire faisabilité de ces options dépendent des ambitions des parties et de la valeur ajoutée qu'elles associent à ce programme. Il convient de noter que ces options entrevoient un mode de fonctionnement plus ou moins ambitieux en ce qui concerne la façon dont le PAPED pourrait être mis en oeuvre et exploité. Il importe cependant de garder en tête que les options les plus ambitieuses impliquent indirectement la réalisation des moins ambitieuses.

La première option voit dans le PAPED un outil d'inventaire destiné à recenser les activités qui lui sont liées, et permettant d'identifier à la fois les besoins commerciaux découlant de l'APE (et au-delà), et les possibilités offertes par l'UE et les États membres de l'UE pour financer ces activités. De ce point de vue, le PAPED pourrait s'avérer crucial pour détecter les gaps de financement dans les secteurs et/ou les pays dans le besoin. Cet effort d'inventaire est un passage obligé pour envisager la deuxième option

¹ Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil : Programme APE pour le développement (PAPED), 10 mai 2010. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/10/st09/st09634.fr10.pdf>

d'opérationnalisation qui, conformément aux ambitions inscrites dans le PAPED, impliquerait des efforts de suivi conjoint. Dans ce cas de figure, la présente étude montre qu'afin d'évaluer de façon compréhensive la capacité du PAPED à atteindre ses objectifs, un suivi conjoint de l'*ensemble* des activités d'Aide au commerce – qu'elles apparaissent dans les plans opérationnels nationaux et régionaux (PON / POR) du PAPED ou dans d'autres cadres corrélés – est non seulement souhaitable mais également nécessaire pour broser un tableau complet des résultats.

Ceci dit, il est important de noter que le PAPED dispose théoriquement des atouts nécessaires pour ne pas se limiter simplement à un exercice d'inventaire et de suivi, mais se muer en un véritable *outil de coordination* pouvant être mis au service d'un soutien lié au commerce plus efficace dans la région. Si l'on pousse les choses un peu plus loin, l'UE et d'autres bailleurs de fonds pourraient se servir du PAPED dans le but de promouvoir et développer la programmation conjointe. En d'autres termes, les institutions et États membres de l'UE, ainsi que d'autres partenaires au développement pourraient être encouragés à programmer conjointement leur appui à la région, en s'alignant sur les priorités définies dans le cadre du PAPED au niveau régional ou national. En tant que tel, le PAPED pourrait déterminer « qui intervient où » et ainsi contribuer à renforcer les objectifs de l'UE en matière de complémentarité et division du travail des bailleurs de l'UE. Pour ce faire, le dialogue entre bénéficiaires du PAPED et bailleurs devrait dépasser largement le simple échange d'informations visant à faire ressortir les manques et les redondances pour franchir un pas supplémentaire en corrigeant conjointement ces irrégularités et en aidant les bailleurs de fonds à s'appuyer sur leurs avantages comparatifs. Un tel dialogue dans le cadre du PAPED pourrait contribuer à éviter l'apparition « d'orphelins de l'aide au commerce » (i.e de *pays et/ou secteurs* dont les besoins en la matière semblent relativement avoir été ignorés), à veiller à ce que la répartition des fonds entre les différents axes du PAPED correspondent à la demande et à s'assurer que les efforts collectifs de l'ensemble des parties prenantes sont alignés sur les besoins identifiés par la région en matière d'aide au commerce. Enfin, le PAPED pourrait ouvrir des perspectives positives en termes de mise en œuvre conjointe, ou de cofinancements, par le biais de programmes ou de projets spécifiques conjoints, la possible création d'une agence d'exécution multi-bailleurs avec des antennes nationales et régionales et chargée de mettre en œuvre les activités liées au PAPED, ou en veillant à la mise en œuvre réussie d'un fonds géré par la région (FORAPE), comme l'envisage cette dernière. La création d'un fonds géré par la région nécessitera sans doute du temps et sa réussite dépendra de la volonté des bailleurs de fonds d'y participer ; cependant, celui-ci pourrait en principe favoriser une répartition et un décaissement efficaces de l'Aide au commerce en fonction des priorités définies par la région. Cela sera d'autant plus vrai si, à l'image du fonds COMESA, il autorise une approche différenciée pour chacun des domaines d'intervention de l'Aide au commerce.

En définitive, au vu des considérations énoncées ci dessus, il ressort que le PAPED pourrait, à bien des égards, contribuer à l'acheminement d'une aide plus efficace vers l'Afrique de l'Ouest et à une meilleure coordination entre bailleurs. Si le PAPED est effectivement mis en œuvre de façon réussie, il pourrait avoir des retombées positives à l'aune des cinq grands principes de la Déclaration de Paris : appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle. Mais pour que cela fonctionne, les acteurs ouest-africains comme leurs partenaires financiers vont devoir changer leurs méthodes de travail. Au final, ce sont les parties prenantes concernées qui ont les cartes en mains : à elles de choisir le type d'opérationnalisation du PAPED qu'elles souhaitent mettre en œuvre et d'agir en conséquence.

Vu la multitude des cadres et initiatives de développement et d'intégration régionale qui existent tant à l'échelon national que (sous) régional, il incombe aux parties prenantes de part et d'autre de veiller à ce que le PAPED n'ajoute pas une couche de complexité supplémentaire à un millefeuille d'initiatives déjà

bien conséquent, contribuant ainsi à doubler de façon improductive les efforts déjà menés en la matière. Le PAPED existe et évolue aux côtés d'autres cadres d'intégration régionale très importants en Afrique de l'Ouest : le Programme économique régional (PER) de l'UEMOA, le Programme communautaire de développement de la CEDEAO, les initiatives régionales (et nationales) d'Aide au commerce, sans oublier les programmes sectoriels (dans l'agriculture et l'industrie notamment). S'assurer que chaque cadre/initiative remplit une fonction distincte et que toutes les initiatives sont cohérentes entre elles paraît essentiel pour exploiter la potentielle valeur ajoutée du PAPED en tant que possible cadre stratégique pour un appui commercial à l'Afrique de l'Ouest efficace. Parmi tous ces cadres, la stratégie d'Aide au commerce de la CEDEAO et le Programme communautaire de développement de la région (PCD) – tous deux actuellement en cours d'élaboration – méritent une attention particulière, car la façon dont ces deux programmes seront finalement conçus et mis en œuvre aura d'importante répercussions sur l'opérationnalisation du PAPED. La stratégie d'Aide au commerce, telle que la conçoit la région, est censée définir de grandes orientations stratégiques. Il s'ensuit que, plus détaillé et situé à un niveau d'opérationnalisation plus important, le PAPED pourrait contribuer à concrétiser la stratégie d'Aide au commerce de la région, pour peu que la cohérence entre les différentes stratégies en la matière soit assurée. De même, le Programme communautaire de développement (PCD), dont le spectre général est plus large, pourrait contribuer à la concrétisation de la Vision 2020 de la région en englobant le PAPED dans une approche générale permettant ainsi d'assurer la cohérence de l'ensemble des cadres et initiatives de la région en lien avec le commerce, mais également au delà des sujets commerciaux.

Outre la cohérence horizontale entre le PAPED et d'autres cadres régionaux, la présente étude se penche sur les questions de cohérence verticale entre l'échelon national et le niveau régional. Ces questions méritent d'autant plus qu'on s'y intéresse que la valeur ajoutée du PAPED réside notamment dans le fait que ce programme pourrait théoriquement servir à assurer la cohérence entre ce qui se fait au niveau des États membres de l'Afrique de l'Ouest et les priorités régionales.

Enfin, il ne faudrait surtout pas oublier que l'exigence de cohérence s'applique également au niveau national. Le PAPED ne peut en effet réaliser ses ambitions que si les PON sont cohérents et pertinents par rapport aux Stratégies nationales de réduction de la pauvreté, et par rapport aux divers(es) stratégies et programmes sectoriel(le)s. Au fond, le PAPED doit davantage être envisagé comme l'une des pièces d'un puzzle qui le dépasse que comme un cadre autonome et autosuffisant. Pour avoir du sens et pour répondre aux besoins de la région en matière d'Aide au commerce, la cohérence entre le PAPED et les initiatives d'intégration régionale et de développement déjà existantes dans la région doit être envisagée de manière dynamique, à la fois dans son déroulement et dans sa mise en œuvre, et suivre une approche globale et évolutive.

Pour réaliser le potentiel du PAPED et être à la hauteur des espérances que ce dernier suscite, l'opérationnalisation du PAPED devra sans doute requérir des efforts de la part des deux parties concernées.

De la part de l'Afrique de l'Ouest, il s'agira d'éviter les zones de concurrence en instaurant des mécanismes régionaux de coordination et de communication efficaces pour assurer la cohérence à tous les niveaux. Sans doute aussi faudra-t-il rationaliser les mécanismes de coordination institutionnels, tant à l'échelon régional que national, et veiller à créer le plus de synergies possibles entre les programmes d'intégration régionale existants, ainsi qu'entre leurs institutions et mécanismes de coordination, afin d'éviter de diluer les efforts des bailleurs et risquer de provoquer chez eux une certaine lassitude à l'égard d'agendas dont les objectifs se chevauchent. Pour ce faire, il importe, lorsqu'ils existent, de capitaliser sur les mécanismes institutionnels existants visant à rassembler et faire se rencontrer les parties prenantes

concernées, notamment les instances régionales pertinentes, y compris les différent(e)s directions et départements des Commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA, les fonctionnaires des pays d'Afrique de l'Ouest, les représentants de la société civile, le secteur privé, les États membres de l'UE, ainsi que les autres partenaires au développement. Cette étude a analysé plusieurs structures existantes, dont, entre autres, les comités inter-départements de la Commission de la CEDEAO, le Groupe de travail bailleurs/Afrique de l'Ouest sur l'intégration économique régionale et le Conseil consultatif régional du PCD. Au niveau national, l'étude mentionne notamment l'importance des divers groupes consultatifs thématiques et généraux entre bailleurs et gouvernements partenaires ainsi que la nécessité de prendre en considération les structures du Cadre intégré renforcé. Il en ressort que la place qu'occuperont les mécanismes de dialogue institutionnel déjà existants dépendra bien entendu de l'utilisation qui sera faite en fin de compte du PAPED, mais qu'en tout état de cause, il est important que le programme soit discuté dans l'ensemble des forums pertinents, car celui-ci ne représente que l'un des cadres pertinents visant à poursuivre et réaliser les objectifs de la Vision 2020 et de l'aide au commerce de la région.

De la part de l'UE, soutenir la région dans les efforts qu'elle poursuit pour garantir dans le cadre du PAPED une certaine cohérence aux et entre les niveaux régional et national pourrait s'avérer primordial, notamment pour s'assurer que la région dispose des moyens à la hauteur de ses ambitions. L'UE, ainsi que d'autres bailleurs, pourraient apporter une aide technique et financière efficace, pour peu que les acteurs nationaux et régionaux ouest-africains mettent en avant de façon claire, lorsqu'ils discutent des stratégies et des interventions des bailleurs, les besoins liés à l'APE et qu'ils fassent ainsi du PAPED une priorité. En soi, le PAPED offre une occasion à l'UE de prouver qu'elle peut tenir ses engagements et renforcer la coordination de son aide, conformément au Consensus européen pour le développement et au Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail. Plutôt que de prendre des décisions unilatérales, comme c'est généralement le cas, les États membres de l'UE pourraient agir collectivement pour apporter un soutien plus efficace à la région.

Ce n'est que si les deux parties s'emparent de ces questions et décident de sortir des « sentiers battus » que le PAPED aura une chance de répondre aux immenses attentes qu'il suscite, non seulement en Afrique de l'Ouest et au sein de l'UE, mais aussi dans d'autres régions qui sont tentées de suivre son exemple. Ces immenses attentes ne peuvent se justifier qu'au regard de l'important potentiel de ce programme unique et innovant. Dépasser le stade des déclarations d'intention est *techniquement* faisable et souhaitable ; seul le temps nous dira cependant si cela l'est également *politiquement*.

Introduction

Depuis 2003, l'Union européenne (UE) négocie un Accord de partenariat économique (APE) avec l'Afrique de l'Ouest, comme c'est le cas avec de nombreuses autres régions d'Afrique et du Pacifique.² À maintes reprises, l'UE a déclaré, qu'au delà des questions relatives à l'accès aux marchés européens, les APE doivent être l'occasion de renforcer l'intégration régionale et de « mettre le commerce au service du développement ». Les clauses de l'APE doivent ainsi être adaptées pour répondre aux objectifs de développement de la région concernée. Parallèlement, des mesures d'accompagnement, ainsi que des aides au développement doivent être fournies pour renforcer les capacités, mettre en œuvre l'APE et soutenir les efforts de réformes nationales.

C'est dans ce contexte que le Programme APE pour le développement (PAPED) a vu le jour. Élaboré par l'Afrique de l'Ouest, il offre un cadre permettant d'identifier les besoins changeants de la région en matière d'aide au développement, afin que la région puisse engranger les dividendes de l'APE et en atténuer les effets négatifs. À l'instar de l'APE, l'objectif global du PAPED est de mettre en place une économie régionale harmonieuse et compétitive qui s'intègre dans l'économie mondiale et qui stimule la croissance et le développement durable. Chapeauté par un cadre stratégique régional général qui se décline ensuite en plans opérationnels nationaux et en un plan opérationnel régional, le PAPED s'articule autour de cinq « axes », qui se déclinent eux-mêmes en différentes « composantes » décrivant les domaines d'appui programmatique. Le coût total estimé du PAPED tel que présenté dans le cadre régional général avait été initialement estimé à 9,54 milliards d'euros sur une période initiale de cinq ans. Celui-ci a cependant ensuite été revu à la hausse et se chiffre désormais aux alentours de 15 milliards d'euros.

L'UE s'est engagée à apporter son soutien à ce programme, ainsi qu'en témoignent les Conclusions du Conseil du 10 mai 2010. Elle indique dans ce document que les aides disponibles pour les activités liées au PAPED s'élèveront au minimum à 6,5 milliards d'euros sur les cinq prochaines années et que l'ensemble de l'Aide au commerce octroyée par les bailleurs de fonds à l'Afrique de l'Ouest peut être évalué à plus de 12 milliards de dollars sur la même période.³

Bien que le montant de ce soutien et le caractère additionnel ou non des engagements pris par les bailleurs européens à l'égard du PAPED occupent une place importante dans les négociations APE, la valeur ajoutée du PAPED ne devrait pas se limiter à la mobilisation des ressources, comme le reconnaissent d'ailleurs l'Afrique de l'Ouest et l'UE. Grâce aux efforts déployés par les pays d'Afrique de l'Ouest, par les organisations régionales et par les bailleurs, le PAPED pourrait contribuer à améliorer l'efficacité de l'aide en s'inscrivant dans une démarche plus cohérente et plus coordonnée de prise en compte des besoins liés au commerce de la région.

Le PAPED ne pourra toutefois jouer ce rôle qu'à condition d'identifier des mécanismes d'opérationnalisation adéquats, en conformité avec ce que prévoient les Conclusions du Conseil du 10 mai 2010 sur le PAPED :

² Bilal, S. et I. Ramdoo. 2010. Which way forward in EPA negotiations? Seeking political leadership to address bottlenecks. ECDPM Discussion Paper 100). Maastricht: European Centre for Development Policy Management. www.ecdpm.org/dp100

³ ECDPM. 2010. The EU Commitment to Deliver Aid for Trade in West Africa and Support the EPA Development Programme (PAPED). (ECDPM Discussion Paper 96). Maastricht: ECDPM (www.ecdpm.org/dp96). Voir également à ce sujet, et ECDPM (2010) Le Programme de l'Accord de partenariat économique pour le développement (PAPED) en Afrique de l'Ouest : entre conservatisme et innovation, Éclairage sur les négociations. Vol. 9, n° 5, juin 2010 (<http://ictsd.org/i/news/eclairage/80796/>)

« Un cadre opérationnel efficace sera élaboré afin de permettre le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des composantes du PAPED, en se fondant sur les cadres budgétaires et les mécanismes existants d'aide au développement en Afrique de l'Ouest et en respectant les engagements internationaux sur l'efficacité de l'aide. »⁴

A ce sujet, le PAPED doit être replacé dans un contexte plus vaste, celui de l'agenda mondial de l'Aide au commerce, initié par la Conférence ministérielle de Hong-Kong en 2005 dans le cadre des délibérations à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En 2007, ces délibérations ont conduit l'UE à adopter unilatéralement une stratégie européenne d'Aide au commerce et à annoncer l'élaboration de paquets régionaux d'aide au commerce, conçus comme des réponses coordonnées (par les institutions et les États membres de l'UE) aux besoins liés au commerce. Bien qu'aucun paquet d'aide au commerce n'ait été présenté comme tel, la réponse de l'UE au PAPED, telle qu'elle ressort des Conclusions du Conseil, apparaît comme un premier exemple encourageant aux yeux de la partie européenne. Le Conseil demande que le PAPED et la réponse de l'UE à ce dernier soient reproduits dans d'autres régions ACP. L'Afrique centrale vient d'ailleurs d'amorcer un processus similaire. Le PAPED apparaît donc comme une épreuve de vérité, dont d'autres régions pourraient tirer des enseignements profitables. Réciproquement, l'Afrique de l'Ouest pourrait bénéficier, dans ses efforts visant à opérationnaliser le PAPED, des enseignements livrés par d'autres régions notamment en ce qui concerne les questions ayant trait à l'efficacité de l'aide.

Cette étude s'inscrit dans ce contexte, en se penchant notamment sur la question cruciale de l'opérationnalisation et de la mise en œuvre du PAPED et de la capacité de ce programme à contribuer à rendre l'aide au développement plus efficace, notamment au niveau régional. Cette étude se base notamment sur des entretiens que nous avons eu la chance de réaliser avec un certain nombre de parties prenantes d'Afrique de l'Ouest ainsi que de l'UE. La première partie de cette étude offre un bref aperçu de ce qu'est le PAPED et du contexte dans lequel ce dernier a été élaboré par la région (section I). Ce programme cependant ne se déploie pas en vase clos, mais en interaction avec toutes sortes de cadres nationaux et régionaux ayant des objectifs similaires. Nous analyserons ainsi dans un second temps les liens qui unissent le PAPED à ces autres cadres, en nous intéressant plus particulièrement à la question de la cohérence entre ces différentes initiatives, ainsi qu'à la valeur ajoutée du PAPED dans ce contexte (section II). Nous présenterons et analyserons ensuite, dans une troisième partie, les mécanismes institutionnels spécifiques qui accompagnent la plupart des initiatives qui existent déjà en matière de développement et d'intégration régionale -- mécanismes qui pourraient être exploités pour opérationnaliser le PAPED. Enfin, avant de conclure, nous tenterons d'identifier, bien que de façon non exhaustive, un certain nombre d'options d'opérationnalisation pouvant être envisagées pour muer le PAPED en un instrument d'appui au commerce plus efficace en Afrique de l'Ouest (section IV).

⁴ Conseil de l'Union européenne (2010), Conclusions du Conseil : Programme APE pour le développement (PAPED), 10 mai 2010. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/10/st09/st09634.fr10.pdf>

1. Le PAPED: un programme innovant et ambitieux

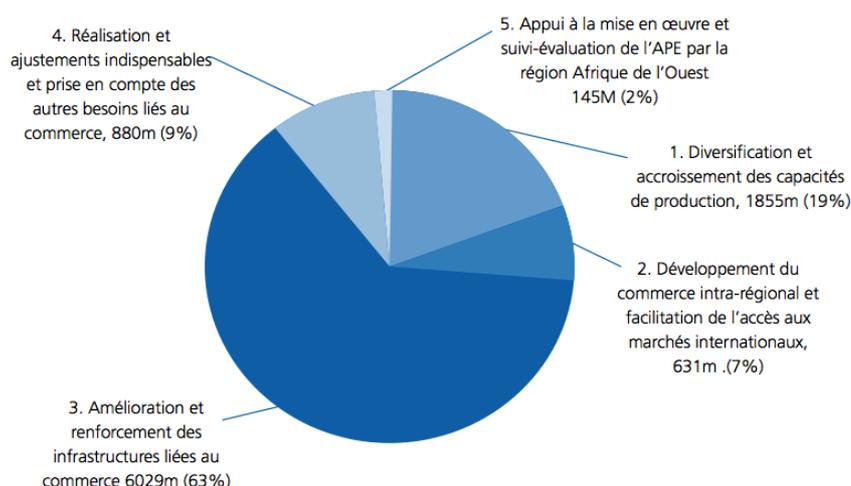
Le PAPED couvre 16 pays d'Afrique de l'Ouest, qui négocient ensemble un APE avec l'UE.⁵ Il s'agit des pays membres de la Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), plus la Mauritanie. La plupart d'entre eux sont des Pays moins avancés (PMA), à l'exception du Cap-Vert, du Ghana, de la Côte d'Ivoire et du Nigéria. Le groupe se compose de neuf pays francophones, de cinq pays anglophones et de deux pays lusophones. Parmi eux, figurent les huit pays qui forment l'Union économique et monétaire de l'Ouest africain (UEMOA), tous francophones à l'exception de la Guinée Bissau.

Le PAPED est un programme quinquennal glissant dont la formulation procède d'une large concertation menée par les commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA auprès des acteurs régionaux et nationaux (gouvernements, secteur privé et société civile). Pour atténuer les effets négatifs d'un APE et créer les conditions nécessaires à l'exploitation des avantages d'un APE, le programme s'articule autour de 5 « axes » :

- Diversification et accroissement des capacités de production
- Développement du commerce intra régional et facilitation de l'accès aux marchés internationaux
- Amélioration et renforcement des infrastructures nationales et régionales liées au commerce
- Réalisation des ajustements indispensables et prise en compte des autres besoins liés au commerce
- Appui à la mise en œuvre et au suivi-évaluation de l'APE par la région ouest-africaine.

Chaque axe se décline lui-même en « composantes » prioritaires – 28 au total – qui décrivent les domaines d'appui programmatique. Le document-cadre du PAPED, c'est-à-dire le document régional général, précise les coûts quinquennaux de financement de chaque composante. À l'origine, la région avait estimé le montant total à quelque 9,54 milliards d'euros pour la première période quinquennale, répartis entre les différents axes comme indiqué à la Figure 1.

Figure 1 : Répartition par axe des 9,54 milliards d'euros d'après l'estimation initiale du coût du PAPED.



source: PAPED. (voir également ECDPM (2010). Le Programme de l'Accord de Partenariat Economique pour le développement (PAPED) en Afrique de l'Ouest : Entre Conservatisme et Innovation. Eclairage sur les négociations. Vol. 9. N 5. Juin 2010).

⁵ Ces pays sont le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Nigéria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo.

À partir du cadre régional de référence du PAPED, chaque pays a élaboré un « Plan opérationnel national » (PON), qui précise ses besoins au niveau des projets. Ces plans s'accompagnent d'un « Plan opérationnel régional » (POR) qui présente des projets régionaux en vertu du principe de subsidiarité. Sur la base des PON et POR, le coût total estimé du PAPED a été revue à la hausse, passant de 9,54 à 15 milliards d'euros, sur une période initiale de cinq ans.

2. Opérationnaliser le PAPED en assurant la cohérence entre initiatives

2.1. Cohérence entre le PAPED et les programmes déjà existants en matière d'intégration régionale

2.1.1. Le PAPED : l'une des pièces d'un puzzle plus vaste.

En ne faisant référence qu'à l'APE, le nom du programme induit quelque peu en erreur. Bien qu'il soit conçu pour couvrir les besoins liés à l'APE, le PAPED, tant par son processus que par son contenu, couvre *de facto* des domaines et des objectifs qui dépassent largement le périmètre établi de l'APE. Au travers du PAPED, en effet, l'UEMOA et la CEDEAO ont défini leur vision régionale *commune* de l'intégration économique, tant au sein de l'Afrique de l'Ouest qu'avec le reste du monde. Le PAPED doit contribuer à la mise en œuvre des politiques et des stratégies adoptées aux plans régional et national, en tenant compte de « l'ensemble des actions qui répondent à la vision de la région et qui permettent à l'APE de contribuer à atteindre les objectifs d'intégration régionale et de développement durable de la région Afrique de l'Ouest »⁶. En soi, le PAPED offre donc un cadre cohérent permettant de faire le lien entre commerce et développement, et auquel peuvent être adjointes au fil du temps d'autres activités liées au commerce. C'est aussi un outil technique intéressant qui invite tous les bailleurs à s'engager de manière plus efficace et plus cohérente pour répondre aux besoins liés au commerce de la région. Le PAPED ne pourra toutefois réaliser son potentiel que si ce dernier est articulé et mis en œuvre de façon cohérente vis-à-vis des autres cadres de développement et d'intégration régionale qui sont déjà en place dans la région et qui poursuivent les mêmes objectifs. L'objectif de cohérence est un impératif incontournable, que les financements apportés au titre du PAPED soient additionnels ou pas.

Parce ce qu'il vient s'ajouter à d'autres cadres importants d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest comme le Programme économique régional (PER) de l'UEMOA, les premiers éléments du Programme communautaire de développement (PCD) de la CEDEAO, la stratégie d'Aide au commerce de l'UEMOA (ainsi que la stratégie d'Aide au commerce que la CEDEAO est actuellement en train d'élaborer), sans oublier les politiques sectorielles-clé (comme l'énergie, l'industrie, l'agriculture, etc.), le PAPED doit davantage être envisagé comme une pièce d'un puzzle qui le dépasse que comme un cadre autonome et autosuffisant.

2.1.2. Des antécédents de bonnes pratiques

Au niveau régional, l'exigence de cohérence entre les différentes initiatives déjà existantes en matière de développement et d'intégration régionale a été reconnue dès les premiers stades de l'élaboration du PAPED.

⁶ CEDEAO/UEMOA. 2009. Programme de l'APE pour le développement. Volume 1. Document de travail. Version draft du 12 Janvier 2009. [http://syspro2.enda.sn/test/docs/cedea/PAPED_Volume1_version_12_janv_09\[1\].pdf](http://syspro2.enda.sn/test/docs/cedea/PAPED_Volume1_version_12_janv_09[1].pdf)

Le cadre de référence global du PAPED (document-cadre) demeure relativement large ; à première vue, on ne perçoit donc pas dans le texte lui-même de réel problème de cohérence entre les priorités du PAPED et celles qui figurent dans la Vision de la région (et dans les cadres destinés à la mettre en œuvre). Le PAPED fait en outre maintes fois référence aux autres programmes existants dans la région. Le texte insiste ainsi particulièrement sur le fait que le programme doit être en cohérence et compatible avec les stratégies et politiques régionales et sectorielles de la région. On peut lire à ce sujet :

« Le programme est en cohérence avec la vision 2020 de la CEDEAO et s'appuie sur les politiques sectorielles déjà adoptées dans la région, le document de stratégie de réduction de la pauvreté, le Programme économique régional (PER) de l'UEMOA, le Cadre intégré, le JITAP ainsi que les premiers éléments du Programme communautaire de développement en cours d'élaboration.⁷ »

Au plan sectoriel, les priorités du PAPED sont également définies en accord avec les politiques agricole et industrielle communes de la région, comme le souligne plus loin le document-cadre du PAPED.

Certaines parties prenantes interviewées dans le cadre de cette étude ont fait valoir qu'une bonne collaboration entre les deux Commissions régionales (CEDEAO et UEMOA) et, dans une certaine mesure, entre les divers Départements (et/ou fonctionnaires) de ces deux organisations régionales, avait largement contribué à assurer un bon niveau de cohérence entre les priorités définies dans le cadre du PAPED et celles déjà inscrites dans les principaux cadres stratégiques de développement et d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. À titre d'exemple, les liens qui existent entre le PAPED et le Programme économique régional (2006-2010) de l'UEMOA pourraient par exemple être cités : ils montrent combien le premier a, dans une large mesure, été élaboré en cohérence avec le second (voir Encadré 1).

Encadré 1: Un Exemple de bonne cohérence: le cas du PAPED et du PER de l'UEMOA

Le Programme économique régional (PER) de l'UEMOA a été élaboré conjointement par la Commission de l'UEMOA, la Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et la Banque ouest-africaine de développement (BOAD), en concertation avec les États membres, le secteur privé et les partenaires au développement. Ce programme quinquennal glissant doit favoriser l'intégration régionale de la sous-région conformément aux objectifs inscrits dans la Vision 2015 de l'UEMOA, en renforçant notamment l'appareil productif et les services sociaux de base.

Partant de là, le PER identifie un ensemble de projets intégrateurs sélectionnés au niveau régional au vu de leurs effets catalyseurs pour la réalisation des objectifs de croissance et de développement de l'UEMOA.

Le PER 2006-2010 se décline autour de cinq axes stratégiques :

- 1) consolider la (bonne) gouvernance et approfondir l'intégration économique en favorisant la convergence des politiques budgétaires nationales, l'intégration des marchés des facteurs et le développement de la solidarité communautaire
- 2) développer, réhabiliter et moderniser les infrastructures économiques
- 3) construire un appareil productif intégré par la restructuration des entreprises, la promotion et le financement des PME/PMI et la valorisation et le traitement des ressources naturelles (« Agenda coton ») et sécurisation de la production et de la gestion des ressources partagées).
- 4) développer les ressources humaines, à la fois par un relèvement des niveaux qualitatifs et

⁷ ibid.

quantitatif de la santé et par le développement des systèmes d'enseignement supérieur
5) mettre en place un partenariat pour la mobilisation de ressources pour le financement du programme et instaurer des mécanismes de mise en œuvre et de suivi/évaluation⁸.

Pour assurer sa mise en cohérence avec les cadres régionaux pré-existants, le PER a été élaboré en tenant compte des politiques sectorielles déjà adoptées par les instances de décision de l'Union, le Documents de stratégie régionale et nationale de réduction de la pauvreté, les programmes de la CEDEAO notamment en matière d'infrastructures économiques, les politiques du CILSS, particulièrement en matière de développement rural et d'environnement, et le plan d'action à court terme du NEPAD.

S'agissant de la cohérence entre le PER (2006-2010) et le PAPED, il convient de noter que les deux cadres se font largement écho, leurs objectifs, priorités et composantes se chevauchant largement, notamment en termes de diversification et d'accroissement des capacités de production, de développement des échanges intra-régionaux et d'amélioration des infrastructures.

D'après la version provisoire d'une étude récente⁹ réalisée pour le compte du cabinet ECORYS en réponse à une demande de la Délégation de l'Union européenne à Ouagadougou et de la Commission Européenne, les résultats du PAPED qui ne sont pas repris dans le PER 2006-2010 ne représenteraient que 6,4% de l'ensemble des allocations prévues pour le PAPED. Les grandes composantes du PAPED qui n'apparaissent pas dans le PER sont notablement liées à l'appui à la transition fiscale et aux compensations fiscales (R4C3 - 400m d'euros), l'appui aux réformes sociales (R4C5), le renforcement des capacités en matière des droits de propriété intellectuelle (R4C7) et donc complétées par les résultats escomptés du PER. À l'inverse, les résultats du PER 2006-2010 qui ne sont pas inclus dans le PAPED représentent environ 6% de l'enveloppe globale du PER¹⁰.

2.1.3. Des efforts constants seront nécessaires

Pour avoir du sens, la mise en cohérence entre le PAPED et les initiatives régionales doit être envisagée de manière dynamique, à la fois dans son déroulement et dans sa mise en œuvre. L'Annexe 1 du présent document livre un aperçu complet des différents cadres d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest, spécifiant pour chacun de ces cadres, programmes et initiatives, leurs objectifs et axes prioritaires respectifs, ainsi qu'une première tentative d'analyse de la cohérence entre le PAPED et ces mécanismes. Les informations reprises dans cette annexe doivent néanmoins être interprétées avec prudence car celles-ci n'offrent qu'une vision statique des programmes existants, ne capturant pas de fait, le cas échéant, la dynamique de programmation derrière la plupart de ces programmes.

La plupart des cadres d'intégration régionale sont en effet des programmes pluriannuels glissants, revus et réactualisés régulièrement. Leur mise en cohérence s'apparente donc à un exercice permanent qui requiert des efforts (de suivi) constants, même (et surtout) après que les priorités du PAPED aient été définies.

À titre d'exemple, au moment où il s'agit de définir la seconde phase du PER, il paraît essentiel de veiller à ce que les nouvelles priorités et les nouveaux projets associés au PER 2011-2016 s'inscrivent dans le droit

⁸ UEMOA. 2006. Programme Economique Régional 2006-2010. Volume 1: Diagnostic, Vision et Stratégie. Juillet 2006.

⁹ Nicolas Ponty. 2009. Feuille de Route et priorité à moyen terme de la Commission de l'UEMOA. Version provisoire du Rapport.

¹⁰ Ibid.

fil du PAPED autant que ceux du PER 2006-2010. Ceci suppose non seulement une communication permanente entre les différentes Commissions en charge des deux programmes, mais aussi, en termes d'opérationnalisation, un renforcement et une harmonisation des systèmes de programmation et de suivi des Commissions de l'UEMOA et de la CEDEAO.

Inscrite de fait dans le cadre des négociations de l'APE, l'élaboration du PAPED a en outre dû tenir compte à l'époque du calendrier des négociations APE. En d'autres termes, le cadre de référence du PAPED a été finalisé *avant* certains autres cadres de la région éminemment stratégiques. Parmi ceux-ci, la stratégie d'Aide au commerce de la CEDEAO et le Programme communautaire de développement de la région (PCD) méritent une attention particulière, car la façon dont ceux-ci seront en définitive conçus et mis en œuvre aura d'importantes répercussions sur l'opérationnalisation du PAPED.

Un des obstacles majeurs ayant jusqu'ici freiné la mise en place d'une stratégie régionale d'Aide au commerce efficace est en effet l'absence d'un document régional « intégrateur » unique, au-delà de la Vision 2020. La Vision 2020 est assurément la référence de base quand il s'agit d'identifier les priorités commerciales et de développement, mais ce document ne fixe que de grandes orientations régionales, à court et à moyen terme. Contrairement à la sous-région de l'Afrique de l'Ouest francophone/UEOMA, l'ensemble de la CEDEAO ne dispose pas d'un document stratégique traitant spécifiquement de l'Aide au commerce. Cette absence de document unique fédérateur rend l'alignement des bailleurs sur les priorités définies par la région relativement difficile. Au plan régional, le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (dont le périmètre s'étend bien au-delà de la coopération économique et commerciale pour englober les domaines ayant trait au capital humain, la prévention des conflits et la sécurité, l'accès à la terre, l'accès à l'éducation et l'accès aux soins de santé) reste pour l'instant le seul document régional qui intègre les priorités des deux Commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA à la fois. Ce document n'est toutefois pas le parfait document intégrateur qui permettrait aux bailleurs de fonds de mieux se coordonner et de mieux s'aligner sur les priorités de la région en matière d'Aide au commerce.¹¹ A l'inverse, le fait que PAPED englobe tous les aspects de l'Aide au commerce fait que ce programme, en fonction évidemment de la forme que prendra son opérationnalisation (voir section 4), pourrait théoriquement apparaître comme l'instrument intégrateur qui manque actuellement à la région pour déployer une Aide au commerce efficace. Théoriquement, cependant, on pourrait également dire la même chose du PCD et de la stratégie d'Aide au commerce de la CEDEAO. D'où cette question : **s'il fallait opérationnaliser le PAPED pour qu'il devienne LE document de référence de l'Aide au commerce dans la région, comment l'articuler de manière cohérente avec le PCD (en cours d'élaboration) et la stratégie d'Aide au commerce de la CEDEAO et où se situerait sa valeur ajoutée ?**

Articulation entre le PAPED et la stratégie d'Aide au commerce de la CEDEAO

La stratégie d'Aide au commerce de la CEDEAO devrait principalement se baser sur la stratégie d'Aide au commerce de l'UEMOA.¹² Celle-ci n'est d'ailleurs pas inconnue de la Direction du commerce de la CEDEAO, puisqu'elle a servi de base à l'élaboration du PAPED.

La stratégie d'Aide au commerce, telle que la conçoit la région CEDEAO, est censée définir de grandes orientations stratégiques mais celle-ci n'a pas vocation en soi à être opérationnalisée en tant que telle. Il s'ensuit que, plus détaillé et situé à un niveau plus opérationnel, le PAPED pourrait contribuer à concrétiser

¹¹ Certains observateurs ne voient dans ce document qu'un texte de plus, sans grande valeur ajoutée. La question de l'intégration dans les documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) nationaux des programmes et projets formulés et mis en œuvre dans le cadre de l'agenda régional n'est pas traitée (voir Nicolas Ponty, 2009).

¹² Les deux Commissions sous-régionales ont travaillé main dans la main à cet égard, l'UEMOA étant invitée à examiner les termes de référence du processus prévu pour l'élaboration de la stratégie d'Aide au commerce de la CEDEAO.

la stratégie d'Aide au commerce, pour peu que les deux initiatives soient mises en cohérence de façon continue.

Il convient toutefois de noter à cet égard que la stratégie d'Aide au commerce de la région relève actuellement des Directions du commerce de la CEDEAO et de l'UEMOA, mais qu'au sein de ces Directions ce ne sont pas forcément les mêmes fonctionnaires qui sont en charge du PAPED et de la stratégie d'Aide au commerce. Soulignons donc, une fois encore, l'importance d'assurer une bonne communication interne pour veiller à ce que l'ensemble des cadres liés à l'Aide au commerce soient, autant que faire se peut, en phase les uns avec les autres, pour éviter une duplication / répétition inutile des efforts.

Articulation entre le PAPED et le PCD

En ce qui concerne le PCD, sa couverture thématique étant plus vaste que celle du PAPED (voir Encadré 2), on peut imaginer que celui-ci puisse faire office de document intégrateur à un niveau plus large ; il engloberait alors le PAPED dans une approche plus globale pour assurer la mise en cohérence de l'ensemble des cadres et programmes, que ceux-ci aient trait au commerce ou non. Un des objectifs du PCD consiste en effet à répertorier les initiatives, programmes et activités existant(e)s au sein de la région. Ces activités correspondent-elles aux priorités régionales inscrites dans la Vision 2020 ? Y a-t-il des redondances ? Quelles sont les activités et secteurs manquants ? Si il y a en effet des lacunes, comment y remédier ? Comment financer ces secteurs et/ou activités manquants ? Et qui en sera le chef de file ? Le PCD n'a pas vocation à remplacer les cadres, politiques et programmes sectoriels tels que le PAPED ; au contraire, il a vocation à les regrouper de manière cohérente. Au niveau global, l'Aide au commerce ne représente environ qu'un tiers de l'Aide Publique au Développement (APD) ; le PCD, en tant que apporterait donc certainement une plus-value s'il regroupait de manière cohérente l'ensemble des priorités de la région, y compris dans des domaines non liés à l'Aide au commerce comme l'éducation, la santé, l'environnement, etc. Il faudra toutefois veiller impérativement à ce qu'il y ait une cohérence et une correspondance entre les priorités et les activités identifiées dans le cadre du PAPED et les activités d'Aide au commerce figurant dans le PCD.

Sur un plan plus opérationnel, il reste encore à voir comment les structures institutionnelles du PCD s'articuleront autour du PAPED et de ses éventuels mécanismes de mise en œuvre. À cet égard, et pour éviter des incohérences, il convient de poursuivre et d'encourager plus systématiquement les réunions conjointes qui ont été initiées entre le service en charge du commerce, des douanes et de la libre circulation et le service de politique macro-économique de la CEDEAO pour qu'ils discutent ensemble du PAPED, du PCD et des liens entre les deux.

Encadré 2 : Le Programme communautaire de développement : un cadre de planification global et fédérateur ¹³

Le PCD est un des principaux outils de mise en œuvre de la Vision 2020 développée par la région. Il entend être un mécanisme de coordination qui veille à ce que tous les programmes de développement de la région (tant au plan national que régional) soient cohérents entre eux.

Le PCD va au-delà du DSRP régional dans le sens où il entend donner des directives et fixer des orientations de développement telles que définies par la région lors de larges consultations. Le programme a vocation à :

- fournir un cadre cohérent entre les divers programmes et politiques sectorielles de la CEDEAO
- fournir un cadre cohérent entre les programmes et les priorités définies par les deux institutions régionales ouest-africaines (CEDEAO/UEMOA)
- fournir un cadre cohérent entre la CEDEAO et le reste du monde
- Compléter les programmes nationaux dans des domaines clés

Il comporte une série d'axes stratégiques, parmi lesquels « l'interconnexion » des populations, des États, des marchés, des infrastructures de transport, des technologies de l'information et de la communication, les interconnexions énergétiques et hydrauliques, financières et monétaires. Le cadre prévoit dix pôles stratégiques prioritaires : 1 - Intégration des populations, 2 - Coopération accrue des États, 3 - Politiques agricole et industrielle communes, 4 - Interconnexion des infrastructures de transport, 5 - Interconnexion des TIC, 6 - Interconnexion énergétique et hydraulique, 7 - Intégration financière et monétaire, 8 - Développement humain, 9 - Recherche & développement et innovation, 10 - Politiques régionales communes en matière de ressources naturelles et d'environnement.

Le PCD est toujours en cours d'élaboration. Des études ont été menées pour dresser et valider un inventaire des programmes nationaux existants dans les 15 États membres, ainsi qu'un inventaire des programmes régionaux, pour lequel des informations ont été recueillies auprès de 36 organisations régionales. La prochaine étape consistera pour la région à faire le lien entre les programmes existants et les priorités régionales, et d'ainsi repérer les efforts redondants et les gaps de financement. Celle-ci permettra l'identification des programmes prioritaires pour lesquels seront organisées des activités de mobilisation des ressources – une table ronde des bailleurs, notamment. Toutes ces étapes devraient être finalisées en 2012.¹⁴

Dans cette perspective, il est clair que le PAPED est un élément essentiel du PCD ; celui-ci devrait par conséquent transparaître dans les programmes prioritaires.

2.2. Cohérence verticale entre le niveau national et le niveau régional

Outre la cohérence horizontale entre les différents cadres existants au niveau régional, il convient par ailleurs de prêter attention à la cohérence verticale, c'est-à-dire à la cohérence entre le niveau national et le niveau régional. Comme sus-mentionné, la valeur ajoutée du PAPED réside notamment dans le fait qu'il

¹³ Pour plus d'informations concernant le Programme communautaire de développement, voir <http://ecowascdp.org/nccdp-2?lang=fr>

¹⁴ Commission de la CEDEAO (2011). Bilan 2009-2011 et Perspectives. Abuja: Commission de la CEDEAO. Avril 2011. http://ecowascdp.org/wp-content/uploads/downloads/2011/08/Unite-PCD-Bilan-et-Perspectives-2009-2011_080511_.docLAST.pdf

pourrait théoriquement servir à assurer la mise en cohérence entre ce qui se fait au niveau des États membres et les priorités régionales, telles que définies dans la Vision de la région.

Dans le cas du PAPED, assurer la cohérence verticale n'a pas été et n'est pas une tâche aisée, d'autant que le document-cadre régional du PAPED a été élaboré *avant* que les États ne soient invités à élaborer leurs PON. Il faut reconnaître que les points focaux nationaux n'avaient reçu que peu d'indications de la Commission de la CEDEAO lorsqu'est venu le moment de préciser le détail des PON début 2010, d'où un énorme manque de hiérarchisation dans les priorités et l'envoi d'une liste interminable de projets – parfois anciens – qui n'avaient trouvé aucune forme de financement jusque-là. Par conséquent et sans surprise, le total additionné des financements demandés par les divers États membres dans leurs PON a explosé le montant des besoins évalués dans le document-cadre régional, pour atteindre à l'époque quelque 33 milliards d'euros. Pour corriger le tir, les PON ont été revus dans le courant de l'année 2010, et d'immenses efforts ont été déployés par les États membres et la Région pour assurer la cohérence verticale, en classant notamment les activités des PON liées au PAPED selon les composantes et axes régionaux de ce dernier. Outre les orientations précises fournies par la Commission de la CEDEAO – qui s'est attelée à redéfinir les critères précis à l'aune desquels les activités prioritaires seraient dégagées – des réunions régionales ont été organisées au sein des groupes thématiques (infrastructures, agro-industrie...) afin de revoir et de consolider les PON, activité par activité, essentiellement pour cibler les activités les plus pertinentes et donc prioritaires au cours des prochaines cinq années. Notons par ailleurs que, dans le respect du principe de subsidiarité, tous les projets régionaux ont été repris dans le POR -- lequel était alors en cours de finalisation lors de la dernière réunion de la TFPR en septembre 2010. Ces importants efforts ont conduit à revoir le PAPED à la hausse, en prévoyant 15 milliards d'euros au total pour les PON et le POR.

Dans l'ensemble, la liste des activités reprise dans le PAPED devrait pouvoir être revue et corrigée au fil du temps, et en fonction des besoins ; il est en effet primordial, à mesure que l'on avance, de pouvoir garantir la cohérence entre le cadre général du PAPED et les plans nationaux qui le sous-tendent, et de s'assurer que le POR complète les PON en s'attendant à des problématiques régionales qui ne peuvent être facilement traitées au niveau d'un pays, dans le respect du principe de subsidiarité. Si la Région souhaite réellement faire du PAPED un instrument opérationnel crédible de planification stratégique de l'appui qu'elle reçoit, cette flexibilité se doit d'être une priorité pour l'Afrique de l'Ouest afin d'assurer une permanente mise en cohérence.

2.3. Cohérence horizontale au niveau national

Enfin, il est important de souligner que l'exigence de cohérence s'applique également au niveau national. Le PAPED ne peut en effet réaliser ses ambitions que si les PON sont cohérents et pertinents par rapport aux Stratégies nationales de réduction de la pauvreté, et par rapport aux divers(es) stratégies et programmes sectoriels, comme, par exemple, les programmes nationaux d'investissements agricoles initiés dans le cadre de la politique agricole de la CEDEAO (ECOWAP).

Ces plans doivent être suffisamment souples pour s'adapter à l'évolution des circonstances et des priorités, devraient avoir des liens précis et clairs avec les stratégies générales et sectorielles de la Région, et se rattacher à des instruments budgétaires comme les Programmes d'investissements publics et les Cadres des dépenses à moyen terme.

Dans les pays moins avancés (PMA), il faut en outre assurer la cohérence avec les études diagnostiques et les matrices d'action du Cadre intégré renforcé (CIR). Il serait sans doute intéressant à cet égard de tirer quelques enseignements du processus d'élaboration de la stratégie d'Aide au commerce de l'UEMOA, dont les priorités ont été définies en fonction de celles choisies par les États membres dans le contexte du Cadre intégré. Les projets et les programmes identifiés au titre de la stratégie d'Aide au commerce de l'UEMOA l'ont en effet été sur la base du Cadre intégré, du Programme d'assistance technique conjoint intégré (JITAP) et du PER.

2.4. Résumé de section: L'importance de la cohérence et de la communication

Vu la multitude des cadres de développement et d'intégration régionale qui existent tant à l'échelon national que (sous) régional, il incombe aux parties prenantes de part et d'autre de veiller à ce que le PAPED n'ajoute pas une couche de complexité supplémentaire à un millefeuille d'initiatives déjà bien conséquent, contribuant ainsi à doubler de façon improductive les efforts déjà menés en la matière. L'opérationnalisation du PAPED présuppose donc qu'on le considère comme l'une des pièces d'un puzzle plus large, et non comme le puzzle lui-même. Considérer le PAPED de façon isolée pourrait en effet s'avérer vain. De ce point de vue, assurer une communication efficace est une pré-condition cruciale pour garantir une mise en cohérence continue à tous les niveaux et pour faciliter les interactions entre les divers acteurs / départements / ministères aux niveaux régional et national. Récemment, le Mali a déployé des efforts dans ce sens – un exemple qui pourrait inspirer d'autres pays dans ce domaine¹⁵ ; l'idée est de favoriser une intégration transversale et une harmonisation des priorités commerciales dans tous les secteurs.

On ne peut négliger cette question de la cohérence entre les divers cadres qui existent à différents niveaux, d'autant que les multiples cadres qui cohabitent avec le PAPED sont assortis d'une multitude de mécanismes de mise en œuvre qui fonctionnent déjà et sur lesquels l'Afrique de l'Ouest devra probablement s'appuyer.

3. Exploiter les mécanismes de dialogue existants

Compte tenu des multiples cadres stratégiques et opérationnels décrits dans la section précédente, un large éventail de mécanismes de dialogue institutionnel ont été / doivent être établis. Il ne s'agit pas que de mécanismes regroupant les parties prenantes ouest-africaines, mais aussi de plates-formes où Ouest-Africains et bailleurs de fonds se retrouvent pour débattre des priorités de développement de la région, tant au niveau régional que national. Pour opérationnaliser le PAPED, il faudra impérativement exploiter ces mécanismes existants. C'est en effet la seule façon d'aborder les objectifs d'intégration régionale de l'Afrique de l'Ouest de manière cohérente, et d'éviter les redondances et coûts de transaction élevés.

¹⁵ Mécanisme Mondial. 2010. Vers un agenda commun de l'agriculture et de l'aide pour le commerce pour la gestion durable des terres (GDT) : L'expérience du Mali. Genève: Le Mécanisme Mondial. Convention des Nations unies pour la lutte contre la désertification. <http://global-mechanism.org/en/gm-publications/gm-publications/vers-un-agenda-commun-de-l-agriculture-et-de-l-aide-pour-le-commerce-pour-la-gestion-durable-des-terres-gdt-l-experience-du-mali/download>

3.1. Réunion des acteurs d'Afrique de l'Ouest au niveau régional

Il existe au sein de la Commission de la CEDEAO un *Mécanisme de coordination interne* permettant de réunir les acteurs des différentes Directions, à savoir les Directeurs et les coordinateurs de projets et de programmes clés. Ce mécanisme permet de débattre de tous les cadres régionaux, y compris du PAPED, puisque ses membres couvrent l'ensemble des champs d'activité de la Commission. Pour l'heure, le Mécanisme de coordination interne se réunit de manière irrégulière et de façon *ad hoc*. Consciente du potentiel non exploité de ce Mécanisme, la Commission a engagé un processus de réflexion en vue de redynamiser ce système. Des réunions régulières et la fixation systématique d'un ordre du jour où le PAPED apparaîtrait comme un point récurrent, serait par exemple une possibilité à envisager pour assurer la cohérence entre les programmes au fil du temps.

De même, il existe dans le cadre du Programme communautaire de développement un Comité technique interne (CTI), qui est également un comité multidisciplinaire interne de la Commission de la CEDEAO. Voici donc une plate-forme supplémentaire qui pourrait discuter du PAPED comme élément clé du PCD, tout en assurant la complémentarité entre les travaux du CTI et ceux du Mécanisme de coordination interne.

Les comités thématiques inter-départements pourraient également être exploités à cette fin. La Direction de l'agriculture et du développement rural de la Commission de la CEDEAO, par exemple, est en train de créer un comité inter-départements de l'agriculture et de l'alimentation. Bien que le principal document d'orientation de ce comité interdépartemental soit l'ECOWAP, il peut aussi prendre connaissance des aspects du PAPED qui le concernent (la composante R1C2 par exemple) et discuter des liens entre le PAPED et l'ECOWAP. La Direction du Commerce pourrait elle aussi envisager la création d'un comité interdépartemental sur le PAPED, ou sur l'intégration économique régionale en général, afin de débattre de la cohérence entre le PAPED et les cadres sectoriels pour lesquels il n'existe aucune coordination multidisciplinaire formelle de ce type (la PICAQ, par exemple) ; il conviendrait cependant que cette démarche soit rationalisée au regard d'autres initiatives pour éviter une multiplication de comités de type interdépartemental réunissant les mêmes acteurs.

Le fonctionnement efficace du PAPED suppose en outre que les Commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA se coordonnent entre elles. Elles peuvent le faire au travers de leurs **réunions semestrielles**, au travers du travail d'appui permanent de leur Secrétariat technique conjoint, ainsi que lors d'échanges *ad hoc* entre le Département en charge du commerce de l'UEMOA (DMRC) et de la Direction du Commerce de la CEDEAO.

Cette coordination doit toutefois s'étendre par-delà les Commissions, pour englober un large éventail de parties prenantes ouest-africaines, y compris les autres instances régionales existantes, les organisations de la société civile et le secteur privé. À cet égard, plusieurs mécanismes actuellement mis en place dans le cadre du PCD sont pertinents :

- la Plate-forme des organisations intergouvernementales régionales
- le Conseil consultatif régional.

Ce dernier réunira des organisations intergouvernementales régionales, des organisations de la société civile et des acteurs du secteur privé. Sa composition présente certaines similitudes avec celle de la Cellule régionale de coordination et de suivi annoncée dans le document du PAPED, laquelle doit rassembler des représentants des deux organisations régionales, des organisations spécialisées en charge de projets spécifiques, des Banques de développement, des acteurs non étatiques, mais aussi des États membres. On pourrait rechercher des synergies, au travers notamment de réunions adossées.

3.2. Rencontre entre l’Afrique de l’Ouest et les bailleurs de fonds

On estime généralement que la coordination entre bailleurs « patauge » au plan régional, ce qui explique l’intérêt manifesté tant par l’Afrique de l’Ouest que par l’UE pour une approche plus harmonisée, dont le PAPED serait une des chevilles ouvrières. Le PAPED pourrait néanmoins bénéficier d’un coup de pouce d’autres plates-formes existantes ou à venir, qu’il conviendrait de mieux exploiter ou de renforcer au profit du dialogue entre l’Afrique de l’Ouest et les bailleurs.

À cet égard, les structures prévues pour la mise en œuvre de l’APE pourraient être utilisées dans le contexte du PAPED. C’est ce que la région envisage de faire avec le Comité conjoint de mise en œuvre de l’APE, qui se compose de (représentants de) hauts fonctionnaires des États membres et des Commissions des deux parties.¹⁶ Notons cependant que les institutions de l’APE sont des instances conjointes entre l’Afrique de l’Ouest et l’UE. Par conséquent, si, comme prévu, des bailleurs non-UE voulaient contribuer au financement du PAPED, il faudrait les associer d’une manière ou d’une autre. C’est d’ailleurs ce que prévoit l’APE, dont le projet de texte indique que le Comité conjoint assurera la coordination avec les autres bailleurs.¹⁷ On pourrait donc envisager que ces bailleurs non-UE soient invités aux réunions du Comité conjoint, à l’image de ce qui se fait déjà couramment dans les réunions de la Task force de préparation régionale (TFPR) Afrique de l’Ouest – UE qui discute notamment des questions de coopération au développement dans le cadre des négociations APE.

Fait remarquable, le Comité conjoint est la seule instance liée à l’APE qui soit mentionnée dans le PAPED, dans le chapitre consacré au mécanisme de mise en œuvre institutionnelle. Pourtant, dans le cadre du mandat qui leur est assigné par l’APE, le Comité consultatif conjoint, dont les membres sont des partenaires économiques et sociaux des deux parties, et l’Assemblée parlementaire paritaire peuvent discuter des questions liées au PAPED et formuler des recommandations. De même, le Conseil conjoint, composé de ministres d’Afrique de l’Ouest et de l’UE et des Présidents de la CEDEAO, de l’UEMOA et de la Commission européenne, peut donner des orientations stratégiques générales.

Les mécanismes institutionnels mis en place dans d’autres contextes que celui de l’APE et du PAPED et destinés à coordonner l’appui des bailleurs devraient également être utilisés afin d’assurer une plus grande cohérence. La CEDEAO dispose actuellement de plusieurs groupes de coordination thématiques avec les bailleurs, notamment pour l’agriculture, le renforcement des capacités, la paix et la sécurité et l’intégration économique régionale. D’après les personnes interviewées, le Groupe de travail sur l’intégration économique régionale, dont la Délégation de l’UE est le chef de file, ne s’est réuni qu’une seule fois en 2010 et plus jamais depuis. Ce groupe pourrait être redynamisé et coordonner l’appui au processus d’intégration économique régionale, en prenant comme documents de référence le PAPED et la future stratégie d’Aide au commerce de la CEDEAO. Il pourrait fonctionner à l’image du Groupe de travail sur l’agriculture, qui est généralement considéré comme une structure utile et performante (voir Encadré 3).

¹⁶ Reste à voir cependant si des fonctionnaires en charge du commerce et du développement siégeront dans ce Comité conjoint de mise en œuvre de l’APE, qui aura des attributions en matière de commerce et de développement.

¹⁷ Voir Partie VI. Art. 95 du projet de texte de l’APE.

Encadré 3 : Le groupe de coordination des partenaires techniques et financiers de l'ECOWAP : une structure de coordination régionale performante

Le groupe de coordination des partenaires techniques et financiers de l'ECOWAP rassemble plus de vingt bailleurs de fond souhaitant aider l'Afrique de l'Ouest à mettre en œuvre sa politique agricole commune et à atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés. L'Espagne, qui est le chef de file de ce groupe, organise chaque mois des réunions avec les bailleurs concernés, en présence de représentants de la Commission de la CEDEAO, en général des fonctionnaires de la Direction de l'agriculture et du développement régional.

La Commission de la CEDEAO comme les partenaires de développement se plaisent à souligner que la coordination régionale des bailleurs qui soutiennent l'ECOWAP s'est considérablement améliorée depuis la création de ce groupe. Ce dernier a permis aux bailleurs et à la Commission de la CEDEAO d'échanger des informations pour un meilleur alignement et une plus grande harmonisation de l'appui fourni par les bailleurs à l'ECOWAP. Cette démarche a notablement permis des prises de décisions conjointes entre bailleurs et a pourvu la Commission d'un donateur chef de file à qui s'adresser pour les questions agricoles.

Parmi les clés du succès de ce groupe, dont le mode de fonctionnement pourrait inspirer celui de l'appui lié au commerce, citons la place prépondérante du bailleur chef de file, l'implication active d'un grand nombre de bailleurs et de la Commission de la CEDEAO, sans oublier la régularité des réunions. L'existence de l'ECOWAP en tant que document intégrateur et point de ralliement pour la région et ses partenaires au développement, est également cité comme un ingrédient primordial de la réussite du groupe. En matière d'Aide au commerce, ce rôle pourrait éventuellement être endossé par la stratégie d'Aide au Commerce de la CEDEAO et le PAPED.

Cependant, le fait que certains partenaires au développement importants comme la Chine ne participent pas à ce groupe de coordination de l'ECOWAP en constitue l'une des principales faiblesses. De plus, le groupe s'est certes lancé dans une cartographie quantitative de l'appui des bailleurs de l'ECOWAP afin de mieux savoir « *qui finance quoi* ». Celui-ci nécessite toutefois une réactualisation ; il pourrait permettre d'identifier les projets et programmes en préparation et servir ainsi de façon effective comme un outil d'harmonisation. Enfin, les liens entre le groupe de travail et les acteurs nationaux pourraient être renforcés. C'est dans cette perspective que le groupe est en train de créer un réseau des bailleurs chefs de file du soutien à l'ECOWAP au niveau national. Ce réseau virtuel se concertera régulièrement via Internet et se réunira une fois par an de manière à faciliter le partage d'informations entre pays et avec le niveau régional.

Si les questions techniques se rapportant à des domaines précis comme le commerce peuvent être traitées au sein de groupes thématiques, il faut des structures de coordination à un échelon supérieur pour articuler l'ensemble des politiques régionales et des programmes d'appui. À la Commission de la CEDEAO, se sont des réunions de coordination bimestrielles entre la CEDEAO et ses partenaires au développement qui remplissent cet office. Les groupes thématiques présentent et rapportent leur travail lors de ces réunions, qui peuvent à l'occasion discuter du PAPED. Il convient de noter que la régularité n'est pas le point fort de ces réunions dites « bimestrielles » : aucune d'elles n'a encore eu lieu en 2011. Des ressources humaines supplémentaires seraient nécessaires pour gérer et animer ces mécanismes, sachant qu'au sein de la Direction des relations extérieures de la CEDEAO, un seul collaborateur est en charge des relations avec les partenaires au développement.

Du côté de l'UEMOA, en ce qui concerne les organes compétents et pertinents en la matière, il est possible de citer, compte tenu du chevauchement entre le PER, la stratégie d'Aide au commerce et le

PAPED, le Comité de pilotage du PER, qui se réunit deux fois par an, et le Comité de pilotage de l'Aide au commerce. Le Comité de pilotage du PER est formé de représentants de la Commission de l'UEMOA, de la Banque ouest-africaine de développement et de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO). Les États membres de l'UEMOA, le secteur privé et les partenaires au développement peuvent jouer un rôle consultatif. Toutes ces parties prenantes siègent également au Comité de pilotage de l'Aide au commerce, dont la composition est élargie à la Commission de la CEDEAO et aux organisations de la société civile (les syndicats, par exemple). Comme le spectre géographique du PAPED est plus large que celui de l'UEMOA, ces comités ne peuvent pas prendre le « lead » sur le pilotage général du PAPED. Ils peuvent néanmoins veiller à ce que le PER, la stratégie d'Aide au commerce de l'UEMOA et le PAPED restent cohérents entre eux et solliciter l'appui des partenaires de développement pour ces trois processus.

3.3. S'appuyer sur l'environnement institutionnel déjà en place au niveau national

À l'échelon national, on peut faire appel aux structures de coordination déjà existantes et compétentes qui regroupent les parties prenantes nationales et les partenaires au développement. Les mécanismes varient d'un pays à l'autre, d'où la nécessité de déterminer pour chaque pays quelles structures institutionnelles peuvent être utilisées pour opérationnaliser le PAPED et si la création de nouvelles structures est nécessaire ou non, *i.e* si un tel ajout de structure peut éventuellement apporter une plus-value par rapport à l'existant.

Dans le cadre de l'appui au PAPED, on pourrait également songer à s'appuyer sur des groupes consultatifs généraux et/ou thématiques entre gouvernements et bailleurs, ainsi qu'à exploiter les structures du Cadre intégré renforcé (CIR) là où elles sont opérationnelles. Tous les Pays Moins Avancés (PMA) d'Afrique de l'Ouest bénéficient du CIR et, à ce titre, ont en principe mis en place les structures y afférentes, à savoir un Point focal national du CIR, un Facilitateur des bailleurs du CIR et un Comité directeur national du CIR (voir Encadré 4). A ce sujet, on pourrait fusionner la fonction de Point focal national du CIR avec celle de Point focal national du PAPED. Le Facilitateur des bailleurs dans le cadre du CIR pourrait être désigné chef de file des bailleurs dans le cadre du PAPED, pour autant bien entendu qu'il s'agisse d'un bailleur européen (ce qui semble être le cas pour la moitié des PMA d'Afrique de l'Ouest) ; de même, le Comité directeur national du CIR pourrait éventuellement couvrir le PAPED (l'annexe 2 reprend la liste des Facilitateurs des bailleurs dans le cadre du CIR pour tous les pays d'Afrique de l'Ouest). En outre, par l'intermédiaire du PAPED, il pourrait dans certains cas être possible de résoudre certaines limites qui affectent actuellement les structures et le processus du CIR. Par exemple : le PAPED pourrait contribuer à mobiliser des fonds supplémentaires pour l'aide liée au commerce et pourrait mener à une approche plus globale dépassant les besoins liés au commerce. Dans les PMA, au sein desquels le CIR n'a pas pour le moment engrangé les résultats escomptés, le CIR pourrait aussi trouver dans cette recherche de synergies et de cohérence un nouvel élan. Enfin, il ne faut pas oublier que PAPED traite de la question de la composante régionale, là où le CIR n'opère qu'au niveau national.

Parmi les parties prenantes nationales, les Comités nationaux PCD pourraient également jouer un rôle. Ils constituent en effet le point d'ancrage national du suivi du PCD. Depuis mai 2011, sept des quinze États membres de la CEDEAO ont officialisé ces comités par voie de décret ou de directive ministérielle ; les autres sont en passe de le faire. C'est la Commission de la CEDEAO qui soutient financièrement ces comités. Les Comités nationaux interinstitutionnels du commerce, soutenus dans le cadre du *Projet régional de renforcement des capacités de négociation commerciale*, pourraient eux aussi entrer en lice. Dans les pays de l'UEMOA, ce sont les Comités nationaux de l'aide pour le commerce, qui dépendent des

ministères du commerce nationaux et qui englobent les points focaux d'autres ministères (des finances, des infrastructures, de l'agriculture, des affaires étrangères,...) qui pourraient s'avérer utiles.

Encadré 4 : Le Cadre intégré renforcé : connecter les secteurs entre eux pour un appui lié au commerce¹⁸

Créé en 1997 et révisé en 2004, le CIR est un programme multi-bailleurs qui soutient les PMA dans les efforts qu'ils déploient pour devenir des acteurs et bénéficiaires actifs du système commercial multilatéral en les aidant à surmonter les contraintes qui pèsent sur l'offre et à améliorer leurs capacités en matière. Dans ce sens, le programme s'engage plus largement à promouvoir la croissance économique, le développement durable et à aider un plus grand nombre de personnes à sortir de la pauvreté¹⁹. Les PMA peuvent donc utiliser le CIR comme un moyen de coordonner l'appui des bailleurs selon leurs besoins commerciaux et de mobiliser des ressources supplémentaires pour l'Aide au commerce.

Dans le cadre du CIR, les PMA effectuent une Étude diagnostique sur l'intégration du commerce (EDIC) afin de repérer les obstacles à leur compétitivité, les faiblesses de leur chaîne d'approvisionnement et les secteurs offrant les plus belles perspectives de croissance et/ou d'exportation²⁰. L'EDIC est assortie d'une matrice d'actions qui propose une liste de réformes prioritaires, validée par les parties prenantes nationales. S'ensuit une phase de mise en œuvre.

Le programme aide actuellement 47 PMA de par le monde, dont tous les PMA d'Afrique de l'Ouest.²¹ Au Mali par exemple, le CIR a aidé le gouvernement à intégrer le commerce dans les stratégies nationales de développement et à trouver des fonds auprès de partenaires au développement tels que l'AFD, le PNUD et le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (FANDC). Parmi les activités concernées figurent le renforcement des capacités commerciales, le respect des mesures sanitaires et phytosanitaires, notamment dans le secteur des fruits et légumes, de même qu'une série de projets destinés à soutenir la filière de la mangue de la production à l'exportation, en passant par la transformation et la commercialisation.²²

Les structures établies au plan national pour mettre le CIR en œuvre sont :

- le Point focal national du CIR qui dirige le processus au niveau du pays ; en général, il s'agit d'un haut fonctionnaire, secondé par une Unité nationale de mise en œuvre ;
- le Facilitateur des donateurs du CIR, qui travaille avec le Point focal national du CIR pour faciliter la coordination et le dialogue entre les bailleurs et le gouvernement sur les questions de commerce et d'Aide au commerce.
- le Comité directeur national du CIR, qui est le forum de haut niveau de prise de décision et de coordination entre le gouvernement, le secteur privé, la société civile et la communauté des bailleurs.

Tous peuvent jouer un rôle déterminant dans l'opérationnalisation du PAPED à l'échelon national.

¹⁸ Cadre Intégré Renforcé (2011). Guide pratique. Cadre intégré renforcé (CIR) pour l'assistance liée au commerce dans les Pays moins avancés (PMA). Genève: Cadre Intégré Renforcé

¹⁹ Pour plus d'information, voir: http://www.wto.org/french/tratop_f/devel_f/teccop_f/if_f.htm

²⁰ Pour de plus amples informations: voir

http://www.enhancedif.org/FR%20web%20pages/About%20the%20EIF_FR/How_does_it_work_FR.htm

²¹ Ce qui signifie que le Ghana, la Côte d'Ivoire et le Nigéria sont les seuls pays de la CEDEAO à ne pas bénéficier du CIR. Le Cap-Vert, qui est sorti de la catégorie des PMA début 2008, a demandé à participer au Cadre intégré avant sa requalification, ce qui a été accepté. Il a donc mené son Étude diagnostique sur l'intégration du commerce, accompagnée d'une matrice d'actions. Il semble qu'officiellement aucune décision n'ait été prise concernant l'avenir du CIR dans le pays. Sur son site web, le Secrétariat du CIR indique simplement qu'il a amorcé un dialogue avec le gouvernement capverdien afin de dresser un état des lieux de la mise en œuvre de la matrice d'actions de l'EDIC et de repérer les éventuels appuis que pourrait lui apporter le CIR.

²² Cadre Intégré Renforcé (2011). Profil du pays. Mali. Cadre intégré renforcé (CIR) pour l'assistance liée au commerce dans les Pays moins avancés (PMA)

3.4. Résumé de section: pas de redondance pour plus de cohérence

Pour faire court et comme le montre le Tableau 1, il y a amplement matière, dans la perspective d'une opérationnalisation du PAPED, à exploiter et à consolider les mécanismes de dialogue institutionnel qui existent déjà aux niveaux régional et national.

Avant même de créer des nouveaux mécanismes de coordination dans le cadre du PAPED, il conviendrait de dresser un inventaire des différents mécanismes existants, d'en évaluer la performance, et le cas échéant, de capitaliser sur ce qui existe et fonctionne déjà sur le terrain. La prolifération de cadres et de structures qui se chevauchent risquerait en effet de diluer les efforts des bailleurs et de provoquer chez eux une certaine lassitude à l'égard de ces divers agendas et ce, d'autant plus qu'ils auraient à chaque fois affaire à un interlocuteur différent (Département/direction du commerce, services sectoriels, Département stratégiques et de macroéconomie des commissions sous-régionales, ou ministères divers au plan national).

S'agissant de l'opérationnalisation du PAPED, deux éléments essentiels doivent donc être pris en considération :

- ne pas créer de structures redondantes, mais favoriser autant que possible les synergies structurelles et institutionnelles
- assurer la cohérence entre les différents cadres, par exemple en instaurant une cellule en charge de la cohérence.

Ces deux éléments sont indispensables à la réussite de la mise en œuvre et de l'opérationnalisation du PAPED. La place qu'occuperont ou que pourront occuper les mécanismes de dialogue institutionnel existants dépendra cependant de la façon dont le PAPED sera utilisé et mis en œuvre. C'est cette question que nous aborderons au point suivant.

Tableau 1 : Liste des initiatives régionales en matière de développement en Afrique de l'Ouest et leur « opérationnalisation »

Programme / Initiative / Cadre	Organisation sous-régionale concernée	« Opérationnalisation » ?	Composante nationale ?
Grandes stratégies régionales de développement			
DRSP régional	Document commun CEDEAO/UEMOA	+	-
Vision 2020 : « De la CEDEAO des États à celle des peuples »	CEDEAO	-	-
Programme communautaire de développement (PCD)	CEDEAO	+	?
Plan stratégique 2011-2015 de la Commission de la CEDEAO	CEDEAO	+	-
Vision 2015 de l'UEMOA	UEMOA	-	-
Programme économique régional (PER)	UEMOA	+	+
Stratégies d'Aide au commerce			
Stratégie d'Aide au commerce de l'UEMOA	UEMOA	+	+
Stratégie d'Aide au commerce de la CEDEAO	CEDEAO	-	-
Exemples d'initiatives / Programmes sectoriels			
Politique agricole de la Communauté des États d'Afrique de l'Ouest (ECOWAP) / PDDAA	CEDEAO	+	+
Politique agricole de l'Union (PAU)	UEMOA	+	-
Politique industrielle commune de l'Afrique de l'Ouest (PICAQ)	CEDEAO	+	-
Politique industrielle commune de l'UEMOA	UEMOA	+	-
Programme d'actions communautaires des infrastructures et du transport routier (PACITR)	UEMOA	+	-
Système d'échanges d'énergie électrique ouest-africain (EEEOA)	CEDEAO	+	-

4. Différentes façons d'utiliser le PAPED

4.1. Le PAPED en tant que cadre d'inventaire et de suivi

Avec le PAPED, l'Afrique de l'Ouest et l'UE se sont engagées dans un vaste exercice d'inventaire destiné à recenser les activités liées au PAPED, pour déterminer à la fois les besoins commerciaux découlant de l'APE (et au-delà), et les possibilités offertes par l'UE et les États membres pour financer ces activités. Le PAPED est ou peut être un mécanisme utile pour identifier les besoins liés à l'APE, y compris en dehors des projets dont le financement est déjà assuré ; il pourrait aussi s'avérer essentiel pour désigner les « anomalies de l'aide » qu'il conviendrait de corriger.

Il ressort des chiffres de l'OCDE que non seulement les niveaux d'Aide au commerce varient considérablement d'une année sur l'autre, mais aussi que le taux par habitant de l'Aide au commerce varie grandement d'un pays ouest-africain à l'autre : le Mali, le Bénin et le Ghana reçoivent trois à quatre fois plus d'aide que le Togo, la Côte d'Ivoire et le Niger, par exemple.²³ En permettant cet inventaire complet, le PAPED pourrait dessiner les contours d'un réajustement de l'aide entre les pays, en cas de nécessité²⁴. Il pourrait surtout contribuer à éviter l'apparition « d'orphelins de l'Aide au commerce », c.-à-d. de pays dont les besoins en la matière sont relativement sous-adressés.

De même, mais au niveau sectoriel cette fois, les données d'une étude récemment menée par le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM)²⁵ laissent supposer qu'il existe un hiatus entre les ressources actuellement identifiées par l'UE dans sa réponse au PAPED et l'estimation des besoins par la région, tel que reporté dans le Document de référence du PAPED de 2009.²⁶ Une part significative des prochaines activités des bailleurs en soutien au PAPED (3,63 milliards d'euros) se concentre en effet sur l'Axe 1 du PAPED ; ce dernier estimait cependant les besoins pour cet axe seulement à la moitié de cette somme à l'époque. Tous les autres axes du PAPED sont exactement dans la situation inverse, l'axe le plus important (l'Axe 3 relatif aux infrastructures) étant largement sous-financé (avec un apport d'à peine 3,74 milliards d'euros, alors que les besoins étaient estimés en 2009 à 6,03 milliards d'euros). Ceci appelle deux remarques.

Premièrement, pour que le PAPED puisse être un outil de mobilisation de ressources propice à un alignement des bailleurs sur les besoins et les priorités défini(e)s par la région, son opérationnalisation doit intégrer suffisamment de souplesse pour garantir un rééquilibrage entre les priorités et les fonds alloués aux axes, en fonction de l'évolution de la demande.

Deuxièmement, il semble difficile et indésirable d'envisager une opérationnalisation allégée, qui considérerait le PAPED comme un processus statique, ponctuel et non glissant, destiné à mobiliser des

²³ Il s'agit néanmoins d'interpréter ces chiffres avec prudence. Ce sont des estimations de 2009/2010 qui, par définition, sont incomplètes, dans la mesure où les disparités entre pays peuvent résulter de différences dans les cycles de programmation, les priorités des donateurs (UE / non-UE), de capacité d'absorption par les pays bénéficiaires ou de qualité dans le rapportage.

²⁴ Il convient toutefois de noter que les marges de réajustement entre les pays sont parfois faibles, notamment au niveau bilatéral. Premièrement, certains donateurs ont leurs pays prioritaires, en fonction d'intérêts propres ou de liens historiques, par exemple. Deuxièmement, dans le cas de bailleurs qui financent sur prêt, le financement des PMA peut s'avérer difficile en raison de la soutenabilité de la dette de ces pays.

²⁵ ECDPM. 2010. The EU Commitment to Deliver Aid for Trade in West Africa and Support the EPA Development Programme (PAPED). (ECDPM Discussion Paper 96). Maastricht: ECDPM <http://www.ecdpm.org/dp96>

²⁶ Il convient de noter que le cadre régional du PAPED a été récemment revu pour coïncider avec les besoins identifiés au niveau national et présenté dans les nouveaux PON soumis à l'UE lors de la réunion de la TFPR tenue à Bruxelles, au mois de septembre 2010.

ressources dans le cadre des négociations de l'APE, car cette option serait *de facto* en contradiction avec l'ambition du PAPED d'intégrer périodiquement de nouveaux projets « sur la base d'une programmation glissante, dans le cadre des mécanismes de suivi-évaluation prévus dans le texte de l'Accord et sur la base des avancées de la mise en œuvre et de l'impact de l'APE²⁷ ».

Ce n'est en outre qu'au prix d'un cadre dynamique, régulièrement mis à jour que l'on peut envisager l'indispensable adéquation entre les projets inscrits dans les PON / le POR et ceux identifiés par l'UE. Un coup d'œil rapide aux PON soumis à la TFPR, à Bruxelles, en septembre 2010, montre en effet qu'à l'exception du Bénin, du Togo et du Burkina Faso, tous les pays n'ont repris dans leurs plans que des projets dont les financements n'étaient pas encore assurés. Bien que cette démarche puisse sembler cohérente au regard d'une approche considérant essentiellement le PAPED comme un outil de mobilisation de ressources additionnelles, elle est complètement décalée par rapport à la réponse de l'UE au PAPED, laquelle se concentre au contraire sur les ressources déjà promises par l'UE (et d'autres bailleurs). Une approche dynamique devrait néanmoins permettre de résorber progressivement ce décalage.

Pour mobiliser des ressources et, au besoin, accompagner un réajustement de l'aide entre pays et secteurs, le PAPED devra en outre, et comme nous l'avons dit précédemment, être en totale cohérence avec les autres cadres régionaux et nationaux. « En totale cohérence » signifie que les PON et le POR du PAPED devront tenir compte des projets qui poursuivent les mêmes objectifs et qui sont mis en œuvre au titre d'autres cadres (et dont le financement est peut-être déjà assuré). Les financements demandés au titre du PAPED devraient à cet égard intégrer les gaps de financement qui existent dans d'autres cadres corrélés. Comme il s'agit de programmes glissants et comme les besoins évoluent au fil du temps, un suivi et des ajustements *réguliers* seront nécessaires pour garantir une mise en cohérence permanente.

Pour arriver à un outil efficace de mobilisation des ressources, parfaitement aligné sur les grands axes prioritaires de la région et des pays, il faut par conséquent envisager le PAPED sous un angle plus dynamique, celui d'un cadre pluriannuel régulièrement suivi et réactualisé. Deux manières de procéder sont envisageables, selon le niveau d'ambition des parties et la façon dont elles conçoivent le PAPED.

Dans le premier scénario, le PAPED pourrait s'intéresser aux « besoins supplémentaires », les besoins liés à l'APE seulement, i.e en isolant volontairement les besoins liés au commerce qui existent même en l'absence d'un APE et dont le financement est peut-être déjà assuré au moment de l'élaboration du PAPED. Le suivi conjoint effectué au titre du PAPED ne porterait alors que sur les activités inscrites dans les PON et le POR. Ce suivi aurait certes une valeur ajoutée : il permettrait d'évaluer à tout moment le périmètre de l'appui fourni dans le cadre du PAPED, par composante et par pays. Si telle était l'option retenue, il importerait toutefois, dans un deuxième temps, de veiller à ce que les activités qui font l'objet de ce suivi soient cohérentes par rapport aux autres activités d'Aide au commerce qui sont menées au titre d'autres cadres régionaux/nationaux poursuivant les mêmes objectifs. Il reviendrait alors aux parties d'identifier les mécanismes de coordination à utiliser ou à créer (dans le cadre du PCD, par exemple) afin de garantir une approche structurée du suivi de l'acheminement et des résultats de l'Aide au commerce en général, c.-à-d. un certain degré d'harmonisation entre les différentes activités de suivi initiées dans le cadre des divers programmes de développement et d'intégration régionale de l'Afrique de l'Ouest, parmi lesquels le PAPED. Sans doute y aurait-il là une mission à confier à l'Unité suivi-évaluation du Secrétariat de la CEDEAO, qui relève directement du Vice-président de la Commission de la CEDEAO. Il convient toutefois de noter que le PAPED se fixe des objectifs, des résultats et des indicateurs très ambitieux, ce

²⁷ CEDEAO-UEMOA (2009). Programme de l'APE pour le développement. Volume 1. Document de travail. Version draft du 12 Janvier 2009.

qui prouve que la région s'oriente vers un suivi de l'Aide au commerce davantage axé sur les résultats. Or une mission de suivi assurée par le PAPED serait manifestement en-deçà des ambitions qu'il se donne si elle ne devait concerner que les besoins supplémentaires. La plupart des interventions liées au commerce dont le financement était déjà assuré au moment de l'élaboration du PAPED échapperait en effet dans ce cas à l'exercice de suivi du PAPED, et le suivi ne livrerait ainsi qu'une vision tronquée : il serait alors difficile de déterminer avec justesse si le PAPED remplit ou non ses objectifs.

Un deuxième scénario, plus ambitieux, consisterait dès lors, dans le cadre du PAPED ou autre, à assurer un suivi de l'ensemble des activités d'Aide au commerce – qu'elles apparaissent dans les PON / le POR du PAPED ou dans d'autres cadres corrélés. Avec son arsenal d'instruments et de critères pour un suivi efficace et axé sur les résultats, le PAPED pourrait être le catalyseur de cet exercice de suivi et ce, d'autant mieux que la stratégie d'Aide au commerce de la CEDEAO est censée se cantonner à un canevas général d'objectifs, d'aspirations et de cibles (voir la section 2.2). En matière d'institutions, si tel était le scénario retenu, à savoir un suivi de l'ensemble des besoins liés à l'Aide au commerce, via le PAPED ou via le mécanisme de suivi-évaluation d'un autre programme incluant le PAPED (ex. le PCD), il conviendrait, comme sus-mentionné, de s'appuyer sur les unités de suivi-évaluation déjà existantes dans le cadre d'autres programmes et/ou initiatives lorsque pertinent. L'Annexe 3 du présent document présente la liste de ces unités. En particulier, la coordination générale pourrait reposer sur les unités compétentes du PCD et/ou directement de l'Unité suivi-évaluation de la CEDEAO. La cohérence avec le PAPED devra ensuite être assurée, éventuellement en impliquant par exemple indirectement « la Cellule régionale de coordination et de suivi de la mise en oeuvre » du PAPED, comme le prévoit le document de référence du PAPED²⁸.

Quel que soit le scénario retenu, les parties devront dans tous les cas déployer les efforts nécessaires en vue d'assurer ce suivi conjoint. Ces efforts incluent notamment les recommandations suivantes :

Premièrement, pour comparer plus facilement l'offre et la demande de financements, l'Afrique de l'Ouest devrait songer à calquer les composantes du PAPED sur les catégories d'Aide au commerce de l'OMC, et en particulier sur les codes du Système de notification des pays créanciers (SNPC) de l'OCDE. Cela contribuerait à la transparence de l'offre et de la demande en matière d'Aide au commerce, puisque la région pourrait plus facilement comparer ses données à celles du SNPC, qui sont accessibles au public et fournies par les bailleurs du CAD de l'OCDE. Cela permettrait aussi de réduire les coûts de transaction pour l'harmonisation des méthodes de notification.

Deuxièmement, un tel suivi va imposer à l'Afrique de l'Ouest comme à l'UE un gros effort de collecte régulière et exhaustive des données. Des données devront également être recueillies au niveau national et régional par un grand nombre d'agences d'exécution et de bailleurs, puis regroupées et synthétisées. Ceci présuppose que les parties prenantes estiment que le jeu en vaut la chandelle, autrement dit que la plus-value apportée par le PAPED et les activités d'Aide au commerce en général compense largement le prix des efforts consentis pour recueillir ces données.

Enfin, à supposer, comme il est actuellement prévu, que des bailleurs non-UE soutiennent certaines interventions liées au PAPED, le suivi devra intégrer ces interventions de manière cohérente et coordonnée.

²⁸ CEDEAO/UEMOA (2009). Le programme APE pour le développement. Vol 1. Version draft. (voir Section 9.3.1 concernant le dispositif institutionnel de mise en oeuvre).

4.2. Le PAPED en tant que cadre permettant de promouvoir la programmation conjointe et le cofinancement

Cela dit, il convient de noter que le PAPED dispose théoriquement des atouts nécessaires pour ne pas se limiter à un simple exercice d'inventaire et de suivi et se muer en un véritable outil de coordination au service d'une aide régionale au commerce plus efficace. Dès l'origine en effet, les parties ont présenté le PAPED comme un cadre qui permettait « à l'Union Européenne, à ses États membres et à tous les partenaires au développement de disposer d'un creuset commun pour mieux coordonner leurs appuis à la région Afrique de l'Ouest dans le cadre de l'APE ».²⁹ Le PAPED pourrait donc entrer en ligne de compte pour aller plus loin dans les efforts de programmation commune (point 4.2.1), de mise en oeuvre conjointe ou de cofinancement (point 4.2.2.)

4.2.1. Le PAPED en tant qu'outil de programmation conjointe

Tout d'abord, il est clair que l'UE et d'autres bailleurs de fonds pourraient se servir du PAPED pour améliorer la programmation conjointe. Les institutions de l'UE, les États membres ou d'autres partenaires au développement sont en effet encouragés à programmer conjointement leur appui, en l'alignant sur le PAPED au niveau régional ou national. En tant que tel, le PAPED pourrait déterminer « qui intervient où » et ainsi contribuer à renforcer les objectifs de l'UE en matière de complémentarité et division du travail des bailleurs. Pour ce faire, le dialogue entre bénéficiaires du PAPED et bailleurs devrait dépasser largement le simple échange d'informations visant à faire ressortir les manques et les redondances, et franchir un pas supplémentaire en corrigeant conjointement ces irrégularités et en aidant les bailleurs de fonds à s'appuyer sur leurs avantages comparatifs. Le PAPED offre une occasion à l'UE de prouver qu'elle peut tenir ses engagements et renforcer la coordination de son aide, conformément au *Consensus européen pour le développement* et au *Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail*. Ces agendas ayant peu progressé jusqu'ici, d'aucuns se demandent si les institutions et les États membres de l'UE ont réellement envie de les concrétiser. L'UE a donc tout intérêt à profiter de l'occasion pour retrouver de la crédibilité. Ceci va d'ailleurs dans le sens des stratégies d'assistance conjointes de l'UE qu'elle entend mettre en place avec les régions et les pays partenaires après 2013, même si l'on n'en est encore qu'au stade de la réflexion et des débats au sein des institutions et des États membres de l'UE à ce sujet.

Reconnaissons tout de même que la programmation conjointe existe déjà dans une certaine mesure, notamment dans le contexte du CIR. Celle-ci pourrait néanmoins être appliquée de manière plus large au niveau régional et national, à partir du cadrage fourni par le PAPED. L'approche sectorielle (SWAp) mise en place par le Cambodge – approche qui s'appuie sur l'EDIC du Cambodge réalisé dans le cadre du CIR -- est un parfait exemple de programmation conjointe au niveau national, sur la base d'un cadre *approprié* et piloté par ce pays (voir l'Encadré 5).

²⁹ CEDEAO/UEMOA (2009). Le Programme APE pour le Développement. Volume 1. Document de travail. Version draft du 12 janvier 2009.

Encadré 5 : L'approche sectorielle (SWAp) du commerce au Cambodge³⁰

En concertation avec ses partenaires de développement, le gouvernement cambodgien a introduit une approche sectorielle du commerce (SWAp) en 2007 – approche notamment construite sur la base de l'EDIC du Cambodge réalisé dans le cadre du CIR. Cette approche sectorielle est un cadre de programmation conjointe qui recouvre l'ensemble des activités financées par les partenaires au développement et qui doit aider le pays à accroître son potentiel commercial pour contribuer à une croissance économique durable et à la réduction de la pauvreté.

C'est le Département de la coopération internationale, nouvellement créé au sein du Ministère du commerce, qui est à la manœuvre. Il apporte son soutien à un sous-comité de pilotage du développement commercial et des investissements liés au commerce, formé de représentants des ministères de tutelle, des bailleurs de fond et du secteur privé. Le sous-comité a institué trois groupes de travail correspondant aux piliers de la stratégie cambodgienne d'intégration du commerce : (1) réformes et thématiques transversales au service du développement du commerce ; (2) développement des exportations de produits et de services ; (3) renforcement des capacités pour le développement du commerce. Pour renforcer la coordination au sein du gouvernement cambodgien, un comité de coordination interministériel a également été créé, pour accélérer la mise en place de conditions propices aux négociants, aux fabricants et aux investisseurs.³¹

L'approche sectorielle s'accompagne de plusieurs mécanismes de financement, dont le Programme d'appui au développement du commerce, qui a été lancé en mars 2009 et qui a pour vocation de soutenir le développement, le financement et la mise en œuvre de la stratégie commerciale intégrée pour une période initiale de trois ans. Il s'agit d'un fonds en fidéicommis, dont les 12,6 millions de dollars abondés par la Commission européenne, DANIDA et l'ONUDI, sont gérés par la Banque mondiale.³²

Cette approche sectorielle doit son succès à plusieurs facteurs essentiels : le leadership assumé par le Ministère du commerce du Cambodge, la coordination des efforts des donateurs effectuée par le PNUD, un très fort engagement des parties prenantes durant la mise en œuvre, une solide coordination interministérielle et l'utilisation du cadre en matière de programmation, i.e au delà de la définition des politiques.

Comme le montre cet exemple, le PAPED ne pourra avoir d'utilité aux niveaux régional et national et se muer en outil permettant de renforcer les efforts de programmation conjointe que si les États et les instances régionales d'Afrique de l'Ouest mettent en avant ce programme au moment de définir les stratégies et les interventions (conjointes) des donateurs pour la période à venir. Dans bien des cas, les bailleurs ne peuvent que répondre aux priorités mises en avant par les gouvernements partenaires. Si les gouvernements nationaux et les instances régionales ne formulent aucune demande et ne mentionnent pas le PAPED lors des réunions de financement, les ressources ne seront que rarement acheminées dans le contexte du PAPED. Les acteurs d'Afrique de l'Ouest doivent donc s'assurer que l'ensemble des parties prenantes dans la région est conscient de l'existence du PAPED et qu'il existe une certaine volonté

³⁰ ODI (2009). An integrated approach to Aid for Trade: Cambodia Trade Sector-wide Approach (SWAp). London: ODI. Voir également : Cadre Intégré Renforcé (2011) : Profil du pays CAMBODGE. Cadre Intégré Renforcé (CIR) pour l'assistance liée au commerce dans les Pays les moins avancés (PMA). Genève : Cadre Intégré Renforcé. http://www.enhancedif.org/documents%20FR/Newsletters%20and%20profiles/EIF%20CAMBODIA%20COUNTRY%20PROFILE_FRENCH.pdf

³¹ Gouvernement du Cambodge (2010) Trade SWAp. Cambodia Trade Sector Wide Approach. Volume I, Issue 1, avril 2010.

³² Gouvernement du Cambodge (2010). Cambodia Trade Sector Wide Approach and the Way Forward. Eleven projects adopted by the Sub-steering Committee on Trade Development and Trade Related Investment Communiqué de presse du 20 avril 2010.

politique de se servir du PAPED lors des tables rondes avec les bailleurs. C'est dans ce but que certains pays d'Afrique de l'Ouest ont déjà inscrit des activités de sensibilisation au PAPED dans leur plan opérationnel.

Du côté des bailleurs de fonds, l'information doit circuler au niveau du siège et des délégations/représentations/agences dans les pays. Certains bailleurs admettent à ce sujet que les fonctionnaires qui assistent aux réunions de la Task force de préparation régionale (TFPR) connaissent bien le PAPED, mais que ce n'est pas forcément le cas des autres fonctionnaires qui travaillent au siège ou qui sont basés en Afrique de l'Ouest. Pour que le PAPED puisse devenir un cadre de programmation conjointe, il faut impérativement que les collaborateurs qui sont directement concernés par la programmation et qui sont pour la plupart basés dans la région en aient une bonne maîtrise.³³

Quelles sont les structures institutionnelles nécessaires pour que le PAPED puisse devenir un outil de programmation conjointe ?

Il faut que les bénéficiaires et les bailleurs engagent un dialogue régulier sur la mise en œuvre, l'impact et le financement du programme, non seulement pour garantir un alignement de l'appui des bailleurs sur les priorités de la région, mais aussi pour mobiliser les financements nécessaires, promis à l'Article IV de l'Accord de partenariat économique.

Au niveau régional, ce dialogue pourrait se faire via le Comité conjoint de mise en œuvre de l'APE. Ce dernier n'ayant qu'une réunion annuelle, et éventuellement d'autres réunions « extraordinaires », il faudrait prévoir des structures conjointes alternatives et plus légères, qui se réuniraient plus régulièrement pour soutenir le processus ; pourquoi pas une version redynamisée du groupe de travail des donateurs sur l'intégration économique régionale au niveau de la CEDEAO. Pour assurer la cohérence globale, le PAPED devrait en outre faire l'objet de discussions au sein d'autres forums au périmètre thématique plus large (voir la section 3), comme les réunions de coordination bimestrielles et annuelle entre la CEDEAO et ses partenaires au développement.

Au niveau national, les PMA pourraient, comme nous l'avons souligné au point 3, se servir des structures du CIR, et en particulier du comité de pilotage national du CIR, en conférant un rôle moteur au Point focal et au Facilitateur des donateurs du CIR. Dans les pays où ces structures fonctionnent mal, ou n'existent pas (dans les pays non-PMA, par exemple), on pourrait créer des structures alternatives ou se tourner vers des structures existantes, notamment les groupes de coordination pays/donateur sur le commerce, en bénéficiant des travaux réalisés par d'autres groupes sectoriels (infrastructures, développement du secteur privé, agriculture, etc). Lorsque pertinent, on pourrait aussi capitaliser à bon escient sur les réunions générales de coordination entre les pays et leurs donateurs respectifs. Ce qui compte avant tout, c'est que toutes ces structures ne soient pas que des « *cafés du commerce* », mais qu'elles arrivent à prendre des décisions en matière de programmation conjointe, en fonction des besoins et des priorités identifiés par le PAPED. Le trait d'union entre le niveau national et le niveau régional pourrait se faire via la participation active de la CEDEAO et des États membres de l'UE au Comité conjoint de mise en œuvre de l'APE.

En définitive, s'il existe un certain degré de cohérence entre tous les programmes de développement et d'intégration régionale présents et à venir dans la région, et si les priorités du PAPED sont intégrées dans les plans de développement nationaux et d'autres cadres régionaux, il semble qu'il n'y ait en principe aucune raison de créer de nouveaux mécanismes de dialogue entre les bénéficiaires et les bailleurs.

³³ Ce qui implique que soit l'agence / le ministère en charge de la coopération assiste directement aux réunions de la TFPR, soit que les participants de l'UE (collaborateurs basés à Bruxelles, conseiller en commerce ...) informent leur ministère en charge de la coopération et/ou les représentations / agences en charge de la coopération sur le terrain.

4.2.2. Le PAPED en tant que cadre de mise en œuvre conjointe et de cofinancement

Si l'on pousse le raisonnement un cran plus loin, on se dit que le PAPED pourrait tout aussi bien favoriser le cofinancement parallèle et le cofinancement conjoint, ce dernier supposant que les partenaires mettent leurs ressources en commun dans le cadre d'un financement groupé. Le PAPED offre en effet l'occasion d'utiliser ces mécanismes de manière plus structurée, et d'arriver à une rationalisation des mécanismes de mise en œuvre et des instruments financiers qui réduirait les coûts de transaction. Cela pourrait en outre inciter l'UE et certains bailleurs aux capacités limitées à soutenir le PAPED, éventuellement par l'entremise d'un dispositif de gestion déléguée au sein duquel ils n'auraient aucun rôle de gestion actif.

Quelques leçons d'expériences prometteuses en matière de cofinancement dans la région

Plusieurs initiatives de cofinancement pourraient couvrir des interventions liées au PAPED. On pourrait ainsi citer le Programme d'appui régional à l'intégration (PARI) de l'Afrique de l'Ouest, initié par le DFID et auquel d'autres bailleurs semblent vouloir s'associer (la Finlande en particulier). Au niveau national ensuite, le Programme de réforme du secteur coton au Mali et la 2^{ème} phase du programme de mise à niveau des entreprises au Sénégal, pour lesquels la Commission européenne a délégué le financement à l'Agence française de développement (AFD), sont deux initiatives notables à ce sujet. Le PAPED offre un cadre qui peut ^{aider} les bailleurs de fonds à repérer les possibilités de collaboration de ce genre, avec un leadership ouest-africain et une intervention correspondant aux besoins exprimés par la région.

Autre exemple de réussite au niveau régional, le Système d'échanges d'énergie électrique ouest-africain (EEEOA) : une institution spécialisée de la CEDEAO qui tente de pallier aux insuffisances du réseau électrique ouest-africain au travers de projets soutenus par des bailleurs bilatéraux et multilatéraux. Souvent cité comme un bon exemple de coordination entre communauté économique régionale (CER) et bailleurs d'une part et entre les États membres de la CER et la CER d'autre part, l'EEEOA bénéficie du soutien de nombreux bailleurs de fonds, parmi lesquels la CE, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement (BAD), la Banque européenne d'investissement (BEI), l'AFD, l'agence japonaise de coopération internationale (JICA), Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), et la Banque ouest-africaine de développement (BOAD).³⁴

L'EEEOA est notamment financé par le Fonds fiduciaire du partenariat euro-africain pour les infrastructures. Son ambition étant de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures ayant des retombées transfrontières ou régionales en Afrique subsaharienne (voir Encadré 6), ce fonds apparaît comme un instrument de cofinancement multi-bailleur particulièrement pertinent pour l'appui aux interventions liées au PAPED.

Enfin, d'autres mécanismes de financement multi-donateurs d'envergure mondiale pourraient également être exploités, comme le Mécanisme pour l'élaboration des normes et le développement du commerce et le Fonds d'affectation spéciale pour le commerce et le développement de la Banque mondiale.

³⁴ ECDPM (2010). Joining Up Africa: Support to regional integration. ECDPM Discussion Paper 99. www.ecdpm.org/dp99

Encadré 6 : Fonds fiduciaire du partenariat euro-africain pour les infrastructures³⁵

Créé en 2007, le Fonds fiduciaire du partenariat euro-africain pour les infrastructures doit faciliter la réalisation de projets d'infrastructures ayant des retombées transfrontières ou régionales en Afrique subsaharienne. Les aides non remboursables approuvées par le Fonds fiduciaire iront soutenir des projets admissibles dans les secteurs de l'énergie, des transports, de l'eau et des télécommunications à travers quatre mécanismes financiers possibles : bonifications d'intérêts, assistance technique ou études de faisabilité, aides ponctuelles en faveur des volets sociaux ou environnementaux des projets, et aides couvrant les primes d'assurance liées à la couverture des risques durant la phase de démarrage des projets.

Le Fonds est géré par la Banque européenne d'investissement (BEI) et repose sur la mise en commun des aides non remboursables de la Commission européenne et des États membres de l'UE et des prêts ainsi que du savoir-faire technique de la BEI et d'autres organismes de financement du développement – tels que l'AFD, la KfW, la Compañía española de financiación del desarrollo (COFIDES) et LuxDevelopment. Les décisions d'octroi d'aides sont prises par le Comité exécutif des donateurs. Le Fonds fiduciaire a l'ambition de promouvoir les efforts de coordination et de cofinancement entre les fournisseurs d'aide et les banques de développement européennes.

Source : Banque européenne d'investissement (2007). *Le Fonds fiduciaire du partenariat euro-africain pour les infrastructures soutient le « West African Power Pool »*. Communiqué de presse. BEI/07/147, 19 décembre. Luxembourg: Banque européenne d'investissement, 2007.

Création d'une « agence d'exécution » multi-bailleurs

Il y a aussi des enseignements à tirer de ce qui se fait en dehors de l'Afrique de l'Ouest. En Afrique de l'Est, par exemple, les projets-pilotes d'une agence multi-bailleurs, TradeMark East Africa (Voir Encadré 7), donnent apparemment de très bons résultats.³⁶

Encadré 7 : TradeMark East Africa

TradeMark East Africa (TMEA) est une initiative de DFID et agence à but non lucratif dont la mission est de renforcer l'intégration économique et commerciale de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE)³⁷ par l'entremise de son siège à Nairobi et de ses antennes à Arusha, Dar-es-Salaam, Bujumbura, Kampala et Kigali.

En tant qu'instrument multi-bailleurs, TMEA ambitionne d'améliorer l'efficacité de l'aide dans la région et la division du travail entre les bailleurs de fonds. TMEA entend mobiliser 150 millions de dollars US sur une période de 5 ans. Parmi ses donateurs figurent actuellement le Royaume-Uni, la Suède, le Danemark, la Belgique et les Pays-Bas. Certaines contributions arrivent au niveau régional (siège), d'autres au niveau national (antennes). Un Fonds de partenariat a été créé pour financer les activités de renforcement des capacités. Un fonds de développement dont le chef de file pourrait être la Banque africaine de développement semble même être actuellement envisagé.³⁸

³⁵ Banque européenne d'investissement (2007). *Le Fonds fiduciaire du partenariat euro-africain pour les infrastructures soutient le « West African Power Pool »*. Communiqué de presse. BEI/07/147, 19 décembre. Luxembourg: Banque européenne d'investissement, 2007

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=BEI/07/147&type=HTML>

³⁶ « UK Government minister launches new trade initiative to pull millions of Africans out of poverty. » Communiqué de presse du DFID du 2 février 2011 <http://www.dfid.gov.uk/Media-Room/Press-releases/2011/UK-Government-minister-launches-new-trade-initiative-to-pull-millions-of-Africans-out-of-poverty/>

³⁷ www.trademarkea.com

³⁸ La création de ce fonds a été différée en raison de controverses publiques autour de certaines mauvaises pratiques de la BAfD.

À l'image du TMEA, il serait possible d'envisager dans le cadre du PAPED une agence d'exécution multi-bailleurs, avec des antennes nationales et régionales, chargées de mettre en œuvre les activités du programme. Ce type d'initiative résoudrait les éventuels problèmes de capacité d'absorption, du fait que des structures parallèles seraient mises en place pour l'exécution des activités liées au PAPED.

La transposition de ce modèle en Afrique de l'Ouest soulève toutefois plusieurs problèmes qu'il convient de garder à l'esprit. Tout d'abord, sur le plan de la faisabilité, il convient de noter que TradeMark East Africa ne couvre que cinq pays. Il va sans dire que l'établissement de son équivalent dans tous les pays d'Afrique de l'Ouest serait nettement moins évident, d'autant que le PAPED doit mobiliser en cinq ans un montant des centaines de fois supérieur à celui que TMEA compte mobiliser au cours de la même période. Deuxièmement, la structure de gouvernance de TMEA semble relativement lourde et des structures parallèles pourraient, à terme, poser un problème de durabilité. Enfin, et c'est sans doute cela le plus important, rien ne garantit que ce scénario d'opérationnalisation recueille l'adhésion de la communauté des bailleurs et des deux organisations sous-régionales d'Afrique de l'Ouest. Une des critiques fréquemment adressées au TMEA tient précisément au fait que la création d'une structure de projet en dehors de l'organisation régionale (CAE), pour gérer directement les fonds³⁹, va à l'encontre de certains principes de la Déclaration de Paris, notamment les principes d'appropriation et d'alignement.

Possibilité de cofinancement au travers de la création d'un fonds géré par la région

Une solution alternative, et dans le droit fil des objectifs d'appropriation inscrits dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra, consisterait à exécuter et à opérationnaliser le PAPED via un fonds créé par la région et appartenant à celle-ci.

Il convient de noter à ce sujet que, dans l'élaboration du PAPED, la région prévoit la création d'un Fonds régional APE (FORAPE) afin de « mobiliser, coordonner et canaliser les ressources de la région, de l'Union européenne, des États membres de l'UE et des partenaires de développement pour accompagner la région dans la mise en œuvre rapide et efficace des APE ». ⁴⁰

Pour garantir la cohérence entre les cadres existants, la CEDEAO, l'UEMOA et la CE ont fait appel à une équipe de consultants, à laquelle elles ont demandé de réaliser une étude sur l'opérationnalisation du fonds et de recommander quelques schémas institutionnels. C'est dans le cadre de cette étude⁴¹ qu'une cartographie complète des fonds présents dans la région, de leurs mécanismes de mise en œuvre et de leurs procédures a été réalisée, afin d'en tirer quelques enseignements pour l'opérationnalisation du FORAPE. D'après le rapport provisoire de la première étape de cette étude, la création du FORAPE serait porteuse d'une réelle plus-value, aucun des cadres existants ne poursuivant les objectifs que le PAPED s'est fixés.

³⁹ Bien que l'agence TMEA soit calquée sur les structures de la CAE et de ses États membres et qu'elle s'emploie à les renforcer, et bien qu'elle ait récemment signé un Protocole d'accord avec le Secrétariat de la CAE, elle n'en demeure pas moins une organisation parallèle, exogène de la CAE. Le renforcement du Secrétariat de la CAE prendra assurément du temps. Selon certaines sources, celui-ci ne disposerait pour l'heure d'aucun mécanisme pour administrer Trademark East Africa.

⁴⁰ Presentation by Chimère Diop lors du 1er Forum des affaires de la CEDEAO, Accra, 31 Octobre 2007, Fonds Régional APE.: Accra, 31 octobre 2007.
http://www.privatesector.ecowas.int/fr/event/ecobizf/presentation/Presentation_Accra_fonds_regional_%20APE_Mo_de_de_compatibilite.pdf. Dans la version originale de ce document de discussion (version anglaise de ce DP121), la citation provient du Document cadre de l'APE dans sa version provisoire en anglais de janvier 2009 – citation qui n'apparaît pas dans la version française.

⁴¹ Diop, Chimère, Diouf Oumar, Honliasso Anani et Seck Galaye (2007), Appui à la création du Fonds régional APE – Afrique de l'Ouest. Rapport provisoire première étape, ECO, octobre 2007.

D'autres fonds régionaux dans la région pourraient également fournir d'utiles exemples pour inspiration, tels que le Fonds pour la paix et le Fonds d'aide à l'intégration régionale (FAIR) de l'UEMOA, qui apparaissent comme de bons exemples de cohérence verticale, établissant une bonne articulation entre le niveau national et le niveau régional en passant par une agence d'exécution principale (la BOAD dans le cas du FAIR ; le PNUD dans le cas du Fonds pour la paix) ou par des agences d'exécution secondaires pour mettre en œuvre les activités au plan national. D'autres enseignements pourront être tirés dans quelque temps du Fonds régional pour l'agriculture et l'alimentation qui doit être créé dans le cadre de l'ECOWAP.

De la même façon, on pourrait aussi tirer des leçons d'autres régions qui se sont dotées de leurs propres fonds régionaux. La CAE est en train de mettre sur pied un Fonds de développement dont il y aurait sans doute beaucoup à apprendre ; son mode de fonctionnement n'a cependant pour le moment pas encore été explicité au sein d'un cadre précis. Il semblerait donc plus opportun d'examiner le fonds le plus abouti dans le genre, quoique non opérationnel : le Fonds COMESA, dont l'ambition est de mobiliser des ressources afin de développer les infrastructures et de réduire les coûts d'ajustement liés à l'intégration et aux réformes économiques en Afrique orientale et australe. Le fonds repose sur deux composantes : (i) le Fonds d'infrastructures du COMESA (FIC) et (ii) le Mécanisme d'ajustement du COMESA (MAC). L'Encadré 8 offre une description plus détaillée de ces deux composantes et de leurs mécanismes de coordination respectifs.

Bien que le Fonds COMESA aille plus loin que les mesures d'ajustements liés à un APE, celui-ci livre tout de même quelques enseignements précieux pour l'élaboration d'un Fonds régional APE en Afrique de l'Ouest. Le Fonds COMESA souligne tout d'abord les avantages qu'il peut y avoir à choisir l'instrument financier le plus pertinent en fonction des domaines d'action envisagés. L'idée de s'appuyer sur une palette d'instruments financiers différents en fonction des domaines d'intervention (prêts, bonifications d'intérêt et/ou partenariat public-privé pour les besoins liés aux infrastructures d'une part ; appui budgétaire pour les mesures d'ajustement dans le domaine social et fiscal, d'autre part) pourrait théoriquement être envisagée en Afrique de l'Ouest où les différents axes du PAPED pourraient bénéficier d'un type d'appui financier différencié. Ce type de structure différenciée permettrait en effet de déboursier les fonds de manière efficace. On pourrait ainsi donner la préférence à des aides remboursables pour des projets dont les effets ne seraient sensibles qu'à long terme, et envisager en revanche de financer le troisième axe du PAPED relatif à l'amélioration et au renforcement des infrastructures commerciales via un mécanisme de crédit renouvelable qui, non seulement serait viable à long terme, mais pourrait aussi attirer des financements complémentaires du secteur privé.

En ce qui concerne les infrastructures, il importe cependant, de noter ici qu'en sus de la question de l'implication du secteur privé (au travers de la mise en place partenariats publics-privés par exemple), un élément important à prendre en considération est la difficulté pour les bailleurs de financer sur prêts les projets régionaux d'infrastructures (ex: corridors routiers). Actuellement, en effet, les institutions financières de développement telles que la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement et l'AFD ne font pas de prêts aux organisations régionales (à l'exception notable des banques régionales de développement telles que la BOAD ou la BIDC). Les infrastructures régionales sont donc essentiellement financées via des prêts nationaux. Ceci implique que pour un corridor routier par exemple le programme doit être négocié avec deux ou trois pays différents, ce qui rend le programme/projet difficile à préparer et à mettre en œuvre.

Encadré 8 : Le Fonds COMESA

L'établissement d'un Fonds COMESA est prévu par l'Article 150 du Traité du COMESA ; le protocole portant création du fonds a été signé en 2002. Il prévoit deux guichets distincts :

1. *le COMESA Infrastructure Fund (Fonds d'infrastructures du COMESA – FIC)*. Le FIC est un mécanisme de crédit renouvelable destiné à financer des projets régionaux d'infrastructure, notamment via des emprunts à long terme à taux fixe et d'autres mécanismes de financement comme des partenariats public-privé ; ce fonds devrait attirer des financements remboursables et avoir des retombées positives sur les investissements ;
2. *le Mécanisme d'ajustement du COMESA (MAC)* : ce mécanisme d'ajustement est censé, via un appui budgétaire, aider les pays à faire face au coût social de l'ajustement à la libéralisation des échanges (au travers de filets de sécurité sociale, par exemple, ou de programmes de recyclage professionnel). Ce mécanisme sera essentiellement financé par des dons.

En ce qui concerne les sources de financement du FIC, les Etats membres du COMESA ont accepté de contribuer à une mise de fonds initiale. Le fonds devrait être complété par les apports des institutions financières internationales, d'institutions de financement du développement, de fonds souverains et d'autres investisseurs privés.

Bien que l'ambition première du FIC soit de mobiliser des ressources au delà des dons, i.e auprès du secteur privé, certaines aides non remboursables/dons seront nécessaires pour lever des fonds supplémentaires. Il ressort clairement des conversations avec les experts qu'un des problèmes à résoudre en ce qui concerne les contributions potentielles de la CE au FIC consiste à trouver un moyen d'utiliser les fonds du Programme indicatif régional du 10^{ème} FED. Les procédures du FED exigent que ces fonds soient accordés sous forme d'aides non remboursables (« subventions ») alors que le FIC repose essentiellement sur un système d'octroi de prêts, de capitaux remboursables. Un peu d'ingénierie financière s'avère donc nécessaire pour concevoir des mécanismes qui réservent l'allocation des financements du FED et garantissent leur utilisation dans le respect des procédures du FED. Une solution consisterait à créer plusieurs fenêtres et à n'utiliser les subventions du FED que pour financer des composantes bénéficiant d'aides non remboursables/prêts, comme par exemple le financement d'études de faisabilité ou de projets dont on n'attend aucun retour sur investissement positif à court ou à moyen terme.

Ce qui distingue le FIC des autres instruments, c'est sa finalité qui vise le financement de solutions régionales globales cherchant à surmonter les obstacles à l'intégration régionale et aux transactions transfrontalières résultant du manque d'infrastructures adéquates. Un programme pilote illustrant parfaitement cette approche est par exemple le Corridor Nord-Sud mis en place dans le cadre du processus Tripartite CAE-COMESA-SADC qui vise à réduire les coûts du commerce transfrontière en Afrique. L'idée est de créer un corridor ininterrompu, grâce à une série de projets d'infrastructures corrélés mais distincts, conjugués à une série de réformes politiques et administratives. Le FIC pourrait remplir une mission unique en combinant les financements publics des bailleurs ainsi que des contributions du secteur privé, en utilisant les premiers pour attirer les seconds et ainsi inciter le secteur privé à investir davantage dans les projets d'infrastructures de la région.

Source : ECDPM. 2009. Regionally Owned Funds Mechanisms for delivery of EU Aid for Trade in ACP regions? ECDPM Discussion Paper 90. Maastricht <http://www.ecdpm.org/dp90>

Pour en revenir à la question de l'implication du secteur privé, l'Afrique de l'Ouest pourrait essayer de s'inspirer de la possibilité qu'offre le FIC de combiner les fonds des bailleurs à des fonds du secteur privé pour financer des projets d'infrastructure coûteux dans la région, de manière à profiter de l'implication du secteur privé, ne serait-ce que pour partager les coûts, et à favoriser une approche plus globale du financement du développement et, *a fortiori*, de l'Aide au commerce.

Il y a néanmoins un revers à la médaille : ce scénario de mise en œuvre s'avèrerait très exigeant du côté ouest-africain. Il impliquerait en effet une forte implication de la Région (et/ou de l'agence d'exécution principale) en termes de ressources et de capacités. Il convient de noter à cet égard que l'opérationnalisation du FIC n'a rien de la sinécure annoncée par certains, la mise en place de ce mécanisme s'avérant relativement difficile et chronophage. La mise en place de structures efficaces dans le cadre du FIC semble en effet se heurter à nombreux obstacles, et le Fonds n'est pas encore pleinement opérationnel⁴². Il faudra du temps, mais aussi de la volonté (et un certain leadership) politique pour y remédier ; d'où l'importance d'entreprendre avec toutes les parties prenantes concernées, y compris la BIDC et la BOAD, une analyse coût-avantages des projets prioritaires repris sous l'Axe 3 du PAPED.

En ce qui concerne le MAC, il convient de noter que la CE est le seul bailleur engagé, au travers de son Mécanisme d'appui à l'intégration régionale (RISM). La valeur ajoutée de l'acheminement des fonds via le MAC peut dès lors paraître relativement limitée jusqu'à ce jour, en comparaison notamment de programmes d'appui budgétaire plus directs.⁴³ Un fonds régional ouest-africain n'aura de sens que si les bailleurs de fonds y adhèrent. Ceci dit, il est clair, qu' une fois ce fonds pleinement opérationnel, certaines activités régionales et nationales du PAPED pourraient être financées par le fonds APE tandis que d'autres le seraient par des moyens alternatifs.

4.3. Résumé de section: le choix d'opérationnalisation dépendra des ambitions et intentions des parties prenantes

En résumé, le PAPED peut être opérationnalisé de diverses façons. Tout d'abord, celui ci peut servir dans le cadre d'un exercice d'inventaire permettant de mobiliser des ressources en fonction des besoins et des priorités identifiés par la région et/ou renforcer un suivi conjoint des interventions liées au commerce (suivi axé sur les résultats). De façon plus ambitieuse, le PAPED pourrait également servir de cadre permettant aux bailleurs d'aller plus loin dans leurs efforts de programmation conjointe et de cofinancement afin de renforcer les principes d'alignement et d'harmonisation. Au final, ce sont les parties prenantes qui ont les cartes en mains : à elles de choisir une forme d'opérationnalisation du PAPED et d'agir en conséquence. Bien entendu, certaines des options décrites ci-dessus semblent plus prometteuses que d'autres, et à égard, nous avons pu montrer que le PAPED dispose théoriquement des atouts nécessaires pour ne pas se limiter à un simple exercice d'inventaire et de suivi, mais se muer en un véritable outil de coordination au service d'un appui lié au commerce plus efficace dans la région, au travers de cofinancements conjoints et parallèles. Quoi qu'il en soit, la question de la cohérence entre les cadres, soulignée aux chapitres 2 et 3, sera primordiale pour que le PAPED profite plus qu'il ne nuise à la région. En effet, tous les scénarios d'opérationnalisation, du suivi conjoint des activités d'Aide au commerce à la création d'un fonds régional, demanderont du temps et des efforts à la région ; d'où la nécessité, chaque fois que possible, de s'appuyer

⁴² COMESA Infrastructure fund to be fully operational and to be chaired by Rwanda, Communiqué de presse du COMESA www.comesa.int/lang-en/component/content/article/34-general-news/470-comesa-infrastructure-fund-to-be-fully-operational-et-to-be-chaired-by-rwanda

⁴³ ECDPM (2010). Joining Up Africa: Support to regional integration. ECDPM Discussion Paper 99. www.ecdpm.org/dp99

sur et consolider les mécanismes de coordination déjà en place dans le contexte d'autres cadres/programmes d'intégration régionale et/ou de développement.

Conclusion : Quitter les « sentiers battus »

En s'appuyant notamment sur les exemples de bonnes pratiques tant au sein qu'à l'extérieur de la région, cette étude a permis d'identifier plusieurs options pouvant être envisagées pour opérationnaliser le PAPED. Les options ici identifiées entendent un mode de fonctionnement plus ou moins ambitieux en ce qui concerne la façon dont le PAPED pourrait être mis en œuvre et exploité. Il convient néanmoins de garder en tête que les alternatives les plus ambitieuses supposent la réalisation des alternatives les moins ambitieuses. Il est clair qu'en définitive, le choix, la réalisation, et la faisabilité de ces options dépendent des ambitions des parties et de la valeur ajoutée qu'elles voient dans ce programme.

La première option considère le PAPED comme un outil d'inventaire destiné à recenser les activités qui lui sont liées et permettant d'une part d'identifier les besoins qui pourraient émerger en matière de commerce, notamment (bien que non exclusivement) suite à l'APE, et d'autre part de déterminer les financements de l'UE et des États membres de l'UE disponibles pour financer ces activités. De ce point de vue, le PAPED pourrait s'avérer crucial pour détecter les gaps de financement dans les secteurs et/ou les pays dans le besoin. Cet effort d'inventaire est un passage obligé pour envisager la deuxième option d'opérationnalisation qui, conformément aux ambitions inscrites dans le PAPED, impliquerait des efforts de suivi conjoint. Dans ce cas de figure, la présente étude montre qu'afin d'évaluer de façon compréhensive la capacité du PAPED à atteindre ses objectifs, un système de suivi permettant d'analyser l'ensemble des activités d'Aide au commerce – qu'elles apparaissent dans les PON / POR du PAPED ou dans d'autres cadres corrélés – est non seulement souhaitable mais également nécessaire pour brosser un tableau complet des résultats. Le PAPED contient des objectifs, des résultats et des indicateurs très ambitieux, qui prouvent que la région souhaite s'orienter vers un suivi davantage axé sur les résultats. Il revient donc aux parties d'exploiter ces outils, et d'adopter une approche plus globale, allant au delà de la simple identification des besoins découlant de l'APE, et en exploitant éventuellement les synergies possibles avec d'autres cadres de suivi existants.

Ceci dit, il est important de noter que le PAPED dispose théoriquement des atouts nécessaires pour ne pas se limiter à un simple exercice d'inventaire et de suivi, mais se muer en un véritable outil de coordination au service d'un appui lié au commerce plus efficace. Si l'on pousse les choses un peu plus loin, l'UE et d'autres bailleurs pourraient se servir du PAPED dans le but de promouvoir et de développer la programmation conjointe. En d'autres termes, les institutions et États membres de l'UE, ainsi que d'autres partenaires au développement pourraient être encouragés à programmer conjointement leur appui à la région, en s'alignant sur les priorités définies dans le cadre du PAPED au niveau régional ou national. En tant que tel, le PAPED pourrait déterminer « qui intervient où » et ainsi contribuer à renforcer les objectifs de l'UE en matière de complémentarité et de division du travail des bailleurs de l'UE.

Enfin, le PAPED pourrait ouvrir des perspectives positives en termes de mise en œuvre conjointe ou de cofinancements, par le biais de programmes ou de projets spécifiques conjoints, la possible création (un peu « à la façon du TMEA ») d'une agence d'exécution multi-bailleurs avec des antennes nationales et régionales et chargée de mettre en œuvre les activités liées au PAPED, ou en veillant à la mise en œuvre réussie d'un fonds géré par la région tel que le FORAPE. A ce sujet, le projet de la CEDEAO visant à mettre en place une unité de Préparation et de Développement des Projets, basée à Lomé, pourrait potentiellement contribuer à développer des projets d'infrastructures et à mobiliser les ressources

nécessaires, sur la base des plans opérationnels du PAPED⁴⁴. De son côté, la Commission de l'UEMOA étudie aussi la possibilité d'externaliser la mise en oeuvre de ses projets en créant une "agence de services aux projets", qui pourrait contribuer à la mise en oeuvre d'un appui lié au commerce guidé par le cadre du PAPED.

En définitive, au vu des considérations énoncées ci-dessus, il ressort que le PAPED pourrait, à bien des égards, contribuer à l'acheminement d'une aide plus efficace vers l'Afrique de l'Ouest et à une meilleure coordination entre les bailleurs de fonds.

On ne peut bien évidemment pas faire l'impasse sur la question du caractère additionnel ou non des financements liés au PAPED étant donné qu'il s'agit là d'une des principales pierres d'achoppement dans les négociations APE en cours. D'ailleurs, à ce sujet, il pourrait s'avérer utile d'accorder la plus grande attention politique possible aux questions en suspens dans les négociations APE, y compris à cette question du caractère additionnel des fonds. Le PAPED ne peut en effet être un instrument d'acheminement plus efficace de l'Aide au commerce sous leadership ouest-africain que si toutes les parties prenantes en connaissent parfaitement la nature et les objectifs généraux et spécifiques. Ceci étant dit, la présente étude a toutefois montré qu'au delà de la question du caractère additionnel des financements, le PAPED a de toute évidence une valeur-ajoutée certaine puisqu'il pourrait devenir un précieux cadre stratégique dans la région, voire un réel outil de coordination. Si le PAPED est effectivement mis en oeuvre de façon réussie, celui-ci pourrait avoir des retombées positives à l'aune des cinq grands principes de la Déclaration de Paris : appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle. Mais pour que cela fonctionne, les acteurs ouest-africains comme leurs partenaires financiers vont devoir changer leurs méthodes de travail.

Premièrement, vu la multitude des cadres de développement et d'intégration régionale qui existent tant à l'échelon national que (sous) régional, il incombe aux parties prenantes de part et d'autre de veiller à ce que le PAPED n'ajoute pas une couche de complexité supplémentaire à un millefeuille d'initiatives déjà bien conséquent. Le PAPED évolue aux côtés d'autres cadres d'intégration régionale très importants pour l'Afrique de l'Ouest : le Programme économique régional de l'UEMOA, le Programme communautaire de développement de la CEDEAO, les Stratégies d'Aide au Commerce, sans oublier les programmes sectoriels (dans l'agriculture et l'industrie notamment). S'assurer que chaque cadre remplit une fonction distincte et que toutes les initiatives sont cohérentes entre elles paraît essentiel pour exploiter la potentielle valeur ajoutée du PAPED en tant que cadre stratégique permettant un appui coordonné des bailleurs en matière de commerce en Afrique de l'Ouest. Cette question de la cohérence est critique, que les financements apportés en soutien au PAPED soient additionnels ou pas. La région ne saurait concrétiser sa Vision et ses stratégies de développement en l'absence de cohérence horizontale entre différentes initiatives, et *a fortiori*, entre le PAPED et les divers autres cadres mis en place pour répondre aux besoins liés au commerce. Même si le PAPED n'avait pour seule ambition que de mobiliser des ressources additionnelles, l'isoler dans sa bulle sans tenir compte des autres cadres mis en place pour favoriser le développement et l'intégration régionale produirait un effet contraire à celui escompté. À lui seul, le PAPED ne peut en effet suffire à garantir que les pays d'Afrique de l'Ouest tireront pleinement parti des opportunités offertes par l'APE.

Pour réaliser le potentiel du PAPED et être à la hauteur des espérances qu'il suscite, l'opérationnalisation du PAPED devra sans doute requérir des efforts de la part des deux parties ici concernées.

⁴⁴ CEDEAO (2010). Signature de l'Accord de siège relatif à l'Unité de préparation et de développement de projet de la CEDEAO. http://www.diplomatie.gouv.tg/index.php?option=com_content&view=article&id=85:accord-cedeao-togo&catid=42:actualites&Itemid=67

De la part de l'Afrique de l'Ouest, il s'agira d'éviter les zones de concurrence en instaurant des mécanismes régionaux de coordination et de communication efficaces pour assurer la mise en cohérence à tous les niveaux. Sans doute aussi faudra-t-il rationaliser les mécanismes de coordination institutionnels, tant à l'échelon régional que national et veiller à créer le plus de synergies possibles entre les programmes d'intégration régionale existants d'une part, mais également entre leurs institutions et mécanismes de coordination, pour éviter de diluer les efforts des bailleurs et de provoquer chez eux une certaine lassitude à l'égard d'agendas dont les objectifs se chevauchent. Il faut envisager le PAPED par rapport aux nombreux autres programmes de développement et d'intégration régionale qui existent déjà en Afrique de l'Ouest. Ce n'est qu'au travers d'une approche globale que la région pourra légitimement et judicieusement poursuivre les objectifs de sa Vision 2020 et ses objectifs en matière d'Aide au commerce. Étant donné que le PAPED se concentre actuellement sur les besoins « additionnels » et compte tenu de l'existence d'autres initiatives autant ambitieuses, et plus vastes et compréhensives, comme le Programme communautaire de développement de la région, le PAPED ne sera pas forcément aux manettes de la coordination générale de tous ces instruments ; il sera néanmoins un élément essentiel de ce cadre régional plus vaste, une pièce sans laquelle le puzzle resterait inachevé.

Deuxièmement, pour que le PAPED fonctionne de façon efficace et utile, il faut certes une prise de conscience de l'ensemble des parties prenantes en Afrique de l'Ouest quant à l'existence et au potentiel de ce programme, mais il faut aussi se rappeler qu'à la fin du jour, la volonté et le leadership politique détermineront fondamentalement la voie choisie pour sa mise en œuvre. Le PAPED ne pourra avoir d'utilité aux niveaux régional et national que si les États d'Afrique de l'Ouest mettent en avant ce programme de façon claire et systématique au moment de définir les stratégies et les interventions des bailleurs de fonds pour la période à venir. Dans bien des cas, les agences des donateurs ne peuvent en effet que répondre aux priorités définies et mises en avant par les gouvernements partenaires en Afrique de l'Ouest. Si les gouvernements nationaux et les instances régionales en Afrique de l'Ouest ne formulent aucune demande, les ressources ne seront que rarement acheminées dans le contexte du PAPED.

Cela dit, il est évident qu'à l'exception du scénario minimaliste où le PAPED ne servirait qu'à dresser un inventaire des besoins, opérationnaliser le PAPED demandera des engagements significatifs en matière de ressources/capacités humaines. La mise en œuvre du PAPED exigera en effet un suivi régulier, de même que des ajustements périodiques, aussi bien sur le plan national que régional. Les efforts devront être continus pour assurer une mise en cohérence permanente et l'exploitation des synergies entre le PAPED et les politiques et programmes existants en matière d'intégration régionale et de développement à tous les niveaux. Le manque de capacités pour la mise en œuvre des programmes et des cadres régionaux est aujourd'hui un problème récurrent, qu'évoque notamment le Plan stratégique 2011 – 2015 de la CEDEAO. Beaucoup de cadres et de programmes sont adoptés ; nettement moins sont mis en œuvre. La question de la capacité des instances régionales et nationales à mettre en œuvre le PAPED, dans le contexte de multiples priorités devant être adressées, doit par conséquent être considérée.

Du côté de l'UE, soutenir la région dans les efforts qu'elle poursuit pour garantir dans le cadre du PAPED une certaine cohérence aux et entre les niveaux régional et national pourrait s'avérer primordial, notamment pour veiller à ce que la région dispose des moyens à la hauteur de ses ambitions.

Au-delà de l'assistance technique et financière, le PAPED offre une occasion à l'UE de prouver qu'elle peut tenir ses engagements en matière d'efficacité de l'aide et renforcer la coordination de son aide, conformément au Consensus européen pour le développement et au Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail. Dans ce dernier, l'UE, tout en reconnaissant que les décisions en

matière d'aide au développement sont des décisions nationales souveraines, s'engage à renforcer la coopération et la complémentarité entre les acteurs européens. Le Code précise que les décisions en matière d'allocation seront prises au regard des plans et des interventions en cours des autres bailleurs de fonds, et en fonction des priorités des pays et des régions partenaires. La programmation conjointe et le recours à des schémas de coopération déléguée figurent aussi parmi les principes directeurs du Code de conduite et de la Stratégie d'Aide au commerce de l'UE. Dans la pratique cependant, la programmation demeure essentiellement le fruit de décisions unilatérales, alors que la coordination des stratégies nationales et sectorielles (de sortie) reste limitée.⁴⁵ Les avancées en matière de programmation et de mise en œuvre conjointes sont également limitées.⁴⁶ Appuyer le PAPED dans ce contexte, et en ne changeant pas les pratiques ordinaires, pourrait cependant produire un effet contraire à celui escompté.

Ce n'est que si les deux parties s'emparent de ces questions et décident de sortir des « sentiers battus » que le PAPED aura une chance de répondre aux immenses attentes qu'il suscite, non seulement en Afrique de l'Ouest et en Europe, mais aussi dans d'autres régions qui sont tentées de suivre l'exemple ouest africain.⁴⁷ Ces immenses attentes ne peuvent se justifier qu'au regard du potentiel de ce programme unique et innovant. Dépasser le stade des déclarations d'intention est *techniquement* faisable et souhaitable ; seul le temps nous dira si cela l'est également *politiquement*.

⁴⁵ Commission européenne (2011). Third Monitoring Report and Progress Review of the EU Fast Track Initiative on Division of Labour. SEC (2011) 502. Bruxelles : Commission européenne.

⁴⁶ Commission européenne (2011). Aid for Trade Monitoring Report 2011. Commission Staff Working Document SEC (2011) 503. Bruxelles : Commission européenne

⁴⁷ Voir à ce sujet la récente décision prise par l'Afrique centrale de définir son propre Programme régional d'accompagnement du développement dans le cadre de l'APE (PRADA), en s'inspirant de l'approche ouest-africaine et du PAPED.

Bibliographie

- Banque européenne d'investissement. 2007. Le Fonds fiduciaire du partenariat euro-africain pour les infrastructures soutient le « West African Power Pool Infrastructure ». Communiqué de presse. BEI/07/147, 19 Décembre. Luxembourg: Banque européenne d'investissement. 2007 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=BEI/07/147&type=HTML>
- Bilal, S. et I. Ramdoo. 2010. Which way forward in EPA negotiations? Seeking political leadership to address bottlenecks. ECDPM Discussion Paper 100. Maastricht: Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM). <http://www.ecdpm.org/dp100>
- BOAD/BCAO/UEMOA.2006. Programme Economique Regional – 2006-2010. Volume 1: Diagnostic, Vision et Stratégie. Juillet 2006. http://www.coton-acp.org/docs/politiques/UEMOA_PER_I_Diagnostic_Vision_VOLUME_I.pdf
- BOAD/BCAO/UEMOA.2006. Programme Economique Regional – 2006-2010. Volume 2. Le programme d'Actions. Juillet 2006. <http://www.izf.net/upload/document/Situation/PER/PER%20VOLUME%20II.pdf>
- Cadre Intégré Renforcé. 2011. Guide pratique. Cadre intégré renforcé (CIR) pour l'assistance liée au commerce dans les Pays moins avancés (PMA). Genève: Cadre Intégré Renforcé
- Cadre Intégré Renforcé. 2011. Profil du pays. Mali. Cadre intégré renforcé (CIR) pour l'assistance liée au commerce dans les Pays moins avancés (PMA). Genève: Cadre Intégré Renforcé
- CEDEAO. 2010. Vision 2020 de la CEDEAO. Une lecture Rapide. Vers une Communauté Démocratique et Prospère. CEDEAO: Juin 2010. <http://www.spu.ecowas.int/wp-content/uploads/2010/05/VISION-RFV-in-French-for-web.pdf>
- CEDEAO.2010. Signature de l'Accord de siège relatif à l'Unité de préparation et de développement de projet de la CEDEAO. http://www.diplomatie.gouv.tg/index.php?option=com_content&view=article&id=85:accord-cedeao-togo&catid=42:actualites&Itemid=67
- CEDEAO. 2010. Le Plan Stratégique Régional. 2011-2015. Un mécanisme proactif pour le changement. Une lecture Rapide. CEDEAO: Septembre 2010. <http://www.spu.ecowas.int/wp-content/uploads/2010/06/REGIONAL-STRATEGIC-PLAN-RFV-in-French.pdf>
- CEDEAO-UEMOA. 2006. « Intégration régionale, croissance et réduction de la pauvreté en Afrique de l'Ouest: Stratégies et plan d'action ». Un document de stratégie régionale préparé par la Commission de l'UEMOA et le Secrétariat exécutif de la CEDEAO. (Groupe Technique de pilotage de la Stratégie Régionale de Réduction de la Pauvreté en Afrique de l'Ouest. Décembre 2006. <http://www.ecowas.int/publications/fr/macro/srrp.pdf>

CEDEAO/UEMOA. 2009. Programme de l'APE pour le développement. Volume 1. Document de travail. Version draft du 12 janvier 2009.

CEDEAO/UEMOA. 2008. Programme de l'APE pour le développement. Annexes. Version draft du 31 décembre 2008.

CEDEAO/UEMOA/UE. 2008. Communauté Européenne – Afrique de l'Ouest. Document de Stratégie Régionale et Programme Indicatif Régional. 2008-2013.
http://ec.europa.eu/delegations/delbfa/ue_et_burkina/cooperation/regional/dsr_pin2008_2013_regional_%20part1.pdf

COMESA. 2010. COMESA Infrastructure fund to be fully operational and to be chaired by Rwanda, Communiqué de presse du COMESA. <http://www.comesa.int/lang-en/component/content/article/34-general-news/470-comesa-infrastructure-fund-to-be-fully-opérational-et-to-be-chaired-by-rwanda>

Commission de la CEDEAO. 2007. Strategic Plan 2007-2010. Abuja : Commission de la CEDEAO. Mai 2007. http://www.comm.ecowas.int/dept/b/b3/en/StrategicPlan_1008_en.pdf

Commission de la CEDEAO. 2011. Bilan 2009-2011 et Perspectives. Abuja: Commission de la CEDEAO. Avril 2011. http://ecowascdp.org/wp-content/uploads/downloads/2011/08/Unite-PCD-Bilan-et-Perspectives-2009-2011_080511_.docLAST.pdf

Commission de la CEDEAO- Présidence Française de l'UE. 2008. La politique agricole régionale (ECOWAP) et l'Offensive pour la production alimentaire et contre la faim. Séquence opérationnelle : État d'avancement de la mise en œuvre de l'ECOWAP et de l'Offensive régionale pour la production alimentaire et contre la faim. Note introductive soumise par la Commission de la CEDEAO. Réunion de Paris, Décembre 2008. http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/02_Mise_en_oeuvre_Ecowap-v_fr.pdf

Commission européenne. 2008. *Commission staff Working Document accompanying the Communication on Regional Integration for Development in ACP Countries. The Regional Strategy Papers and Indicative Programmes of the 10th European Development Fund*. SEC(2008) 2538. Bruxelles: Commission des Communautés Européennes.
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13816-ad01.en08.pdf>

Commission européenne. 2011. Aid for Trade Monitoring Report 2011. Commission Staff Working Document SEC (2011) 503. Bruxelles : Commission européenne

Commission européenne. 2011. Third Monitoring Report and Progress Review of the EU Fast Track Initiative on Division of Labour. SEC (2011) 502. Bruxelles : Commission européenne.

Conseil de l'Union européenne. 2010. Conclusions du Conseil : Programme APE pour le développement (PAPED). N°9634/10. Bruxelles, 10 mai 2010.
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/554&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=en>

DFID. 2011. UK Government minister launches new trade initiative to pull millions of Africans out of poverty. Communiqué de presse du DFID du 2 février 2011 <http://www.dfid.gov.uk/Media-Room/Press-releases/2011/UK-Government-minister-launches-new-trade-initiative-to-pull-millions-of-Africans-out-of-poverty/>

Diop, C., D. Oumar, H. Anani et S. Galaye. 2007. Appui à la création du Fonds Régional APE – Afrique de l'Ouest. Rapport provisoire première étape, ECO, octobre 2007.

ECDPM. 2009. Regionally Owned Funds Mechanisms for delivery of EU Aid for Trade in ACP regions. ECDPM Discussion Paper 90. Maastricht: ECDPM. <http://www.ecdpm.org/dp90>

ECDPM. 2010. Le Programme de l'Accord de partenariat économique pour le développement (PAPED) en Afrique de l'Ouest : entre conservatisme et innovation, Éclairage sur les négociations. Vol. 9, n° 5, juin 2010. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development / Maastricht: European Centre for Development Policy Management.

ECDPM. 2010. Joining Up Africa: Support to regional integration. ECDPM Discussion Paper 99. Maastricht: ECDPM. <http://www.ecdpm.org/dp99>

ECDPM. 2010. The EU Commitment to Deliver Aid for Trade in West Africa and Support the EPA Development Programme (PAPED). ECDPM Discussion Paper 96. Maastricht: ECDPM. <http://www.ecdpm.org/dp96>

Gouvernement du Cambodge. 2010. Cambodia Trade Sector Wide Approach and the Way Forward. Eleven projects adopted by the Sub-steering Committee on Trade Development and Trade Related Investment. Communiqué de presse du 20 avril 2010.

Gouvernement du Cambodge. 2010. Trade SWAp. Cambodia Trade Sector Wide Approach. Volume I, Issue 1, avril 2010.

Mécanisme Mondial. 2010. Vers un agenda commun de l'agriculture et de l'aide pour le commerce pour la gestion durable des terres (GDT) : L'expérience du Mali. Genève: Le Mécanisme Mondial. Convention des Nations unies pour la lutte contre la désertification. <http://global-mechanism.org/en/gm-publications/gm-publications/vers-un-agenda-commun-de-l-agriculture-et-de-l-aide-pour-le-commerce-pour-la-gestion-durable-des-terres-gdt-l-experience-du-mali/download>

Nicolas Ponty. 2009. Feuille de route et priorités à moyen terme de la Commission de l'UEMOA. Etude réalisée pour le compte d'ECORYS en réponse à une demande de l'UE. Version Préliminaire du Rapport (v1).

ODI. 2009. An integrated approach to Aid for Trade: Cambodia Trade Sector-wide Approach (SWAp). London: ODI.

- Rolland J.P et Alpha A. 2010. Etude sur la coherence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest. Rapport Final. GRET-AFD. Paris.http://acp-eu-trade.org/library/files/Roland%20&%20Alpha_FR_011010_GRET_Etude%20sur%20la%20coherence%20.pdf
- UEMOA. 2001. Acte additionnel n° 03/2001 portant adoption de la politique agricole de l'UEMOA. http://www.uemoa.int/Pages/Actes/NewPages/acte_additionnel_03_2001.aspx
- UEMOA. 2001. Décision N° 07/2001/CM/UEMOA portant adoption de la stratégie communautaire et d'un réseau d'infrastructures routières au sein de l'UEMOA. Dakar: UEMOA September 2001. http://www.uemoa.int/Pages/Actes/NewPages/DEC07_2001.aspx
- UEMOA. 2006. Programme Economique Regional 2006-2010. Volume 1: Diagnostic, Vision et Stratégie. Juillet 2006. Disponible notamment sur : http://www.coton-acp.org/docs/politiques/UEMOA_PER_I_Diagnostic_Vision_VOLUME_I.pdf
- UEMOA. 2007. Stratégie Régionale de Mise en Oeuvre du Programme d'Aide pour le Commerce de l'UEMOA, et cadre logique pour la mise en oeuvre du Programme d'Aide pour le Commerce de l'UEMOA. Ouagadougou: UEMOA Commission.
- UEMOA. 2010. Programme Economique Régional (PER). Rapport d'Activités. 2006-2009. (Actualisé à fin Avril 2010). Commission de l'UEMOA. Juin 2010.
- UEMOA. 2011. Point sur la Mise en Oeuvre du Programme Economique Régional (PER 2006-2010). Commission de l'UEMOA. Mars 2011.
- UEMOA. 2011. Décision N° 07/2001/CM/UEMOA portant adoption de la stratégie communautaire et d'un réseau d'infrastructures routières au sein de l'UEMOA. Dakar: UEMOA September 2001. http://www.uemoa.int/Pages/Actes/NewPages/DEC07_2001.aspx
- UNECA/UA. 2008. État de l'intégration régionale en Afrique III (Aria III). Vers l'intégration monétaire et financière en Afrique. Addis Abeba, Commission Economique pour l'Afrique. <http://www.uneca.org/fr/aria3/ARIA3FR.pdf>
- West African Power Pool (WAPP). Articles of Agreement of The West African Power Pool Organization and Functions. Accra, Octobre 2005. www.ecowapp.org/?dl_id=6

Annexe 1: Programmes de développement et d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest et cohérence entre divers cadres

Programme / Initiative / Cadre	Description	Cohérence / Liens avec d'autres cadres régionaux
Stratégies régionales de développement (général)		
Stratégie Régionale de Réduction de la Pauvreté en Afrique de l'Ouest. DSRP régional⁴⁸	<p>Le DSRP régional est une stratégie commune de la CEDEAO et de l'UEMOA qui fixe des orientations dans un grand nombre de domaines : « immigration, facilitation du transport, commerce régional, fonds de solidarité régional, incorporation de la fourniture d'électricité rurale et de la téléphonie rurale dans les programmes infrastructurels régionaux, élimination des pandémies, appui aux domaines essentiellement occupés par des femmes ».</p> <p>4 priorités</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La gestion des conflits et la promotion de la bonne gouvernance pour renforcer la cohésion sociale et l'efficacité des politiques 2. L'intégration approfondie de l'espace économique pour réduire les coûts et accroître la compétitivité afin d'accélérer la diversification et intensifier la croissance 3. Le développement / l'interconnexion des infrastructures en support à l'intégration de l'espace économique et à l'amélioration de sa compétitivité 4. Le renforcement du capital humain et la facilitation de sa mobilité à travers l'espace commun pour soutenir la croissance et la rendre aussi distributive⁵¹. 	<p>La portée du DSRP est plus large que celle du PAPED. Selon le Document de Stratégie développé en 2006, le DSRP « offre un cadre intégré de référence permettant aux stratégies nationales et aux programmes régionaux de mieux se renforcer dans les divers secteurs macroéconomie, commerce, infrastructure, social, etc. afin d'approfondir l'intégration, d'accélérer la croissance et de parvenir à la réduction substantielle de la pauvreté en Afrique de l'Ouest.⁴⁹ »</p> <p>Le DSRP définit une vision et des priorités communes, mais il souligne l'importance d'une géométrie variable entre la CEDEAO et l'UEMOA et l'importance du principe de progressivité. Le DSRP régional sera mis en œuvre via les plans d'actions prioritaires des deux organisations sous-régionales : le PER de l'UEMOA et le Plan d'actions prioritaires de la CEDEAO.</p> <p>Il y a des liens entre le DSRP régional et le PER/PAPED, notamment en matière de promotion de l'intégration économique sous-régionale, du capital humain et de la mobilité. Cependant, d'après N. Ponty (2009), le DSRP régional ne semble pas apporter de réponse aux questions de cohérence verticale entre les priorités régionales (et les projets identifiés et mis en œuvre au niveau régional) et les priorités nationales. Or, aborder cette question de cohérence paraît essentiel dans un DSRP régional pour veiller à ce que les DSRP nationaux tiennent compte des priorités régionales et des PON du PAPED⁵⁰.</p>

⁴⁸ D'après le document finalisé en 2006. CEDEAO-UEMOA (2006) « Intégration régionale, croissance et réduction de la pauvreté en Afrique de l'Ouest: Stratégies et plan d'action ». Un document de stratégie régionale préparé par la Commission de l'UEMOA et le Secrétariat exécutif de la CEDEAO. (Groupe Technique de pilotage de la Stratégie Régionale de Réduction de la Pauvreté en Afrique de l'Ouest. Décembre 2006.

⁴⁹ CEDEAO-UEMOA (2006)

⁵⁰ Ponty (2009)

⁵¹ CEDEAO-UEMOA (2006).

Programme / Initiative / Cadre	Description	Cohérence / Liens avec d'autres cadres régionaux
CEDEAO		
Vision 2020 : « De la CEDEAO des États à celle des peuples »	<ul style="list-style-type: none"> - La vision stratégique 2020 de la CEDEAO vise à créer une « région sans frontières, paisible, prospère et cohérente, bâtie sur la bonne gouvernance et où les populations ont la capacité d'accéder et d'exploiter ses énormes ressources par la création d'opportunités de développement durable et la préservation de l'environnement⁵² », une zone qui fait partie intégrante de l'espace continental africain, où les êtres humains sont guidés par des principes communs (CEDEAO)⁵³, où « les populations pourront vaquer à leurs affaires et vivre dans la dignité, la paix, l'état de droit et la bonne gouvernance⁵⁴ ». - La Vision s'articule autour de 5 piliers ; <ul style="list-style-type: none"> • La mise en valeur des ressources de la région • La paix et la sécurité • La croissance du secteur privé • L'intégration économique et monétaire • La gouvernance⁵⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> - Liens avec les DSRP (au niveau régional et national): à maintes reprises, la Vision 2020 fait référence aux DSRP nationaux, mais souhaite dessiner les contours d'une approche plus régionale du développement. Le DSRP régional est considéré comme l'incarnation de cette approche régionale. La Vision 2020 représente le plan d'action prioritaire de la CEDEAO visant à traduire les objectifs communs du DSRP régional (qui -- rappelons le -- est un document commun UEMOA-CEDEAO) - liens avec le NEPAD: la CEDEAO se considère comme la plate-forme régionale de mise en œuvre des buts et des principes du NEPAD. Le document dessinant les contours de la « Vision » de la CEDEAO stipule dès lors que celle-ci est fermement ancrée et connectée aux principes et objectifs du NEPAD. <p>PAPED : Le PAPED n'est pas mentionné. Toutefois, il est clair que la Vision 2020 recouvre la plupart des objectifs du PAPED, bien que de manière plus large. La Vision se situe à un niveau d'opérationnalisation différent étant donné que celle-ci a pour objectif de définir les grandes orientations et priorités de la région; elle a ainsi vocation à se décliner en divers programmes (le PAPED s'insérant ainsi dans ce contexte) .</p>
Programme communautaire de développement (PCD)	<ul style="list-style-type: none"> - Le CDP est un programme d'action censé traduire la Vision 2020 dans les faits. - Le PCD est toujours en cours d'élaboration. - Le PCD doit compléter les programmes de développement existant au niveau national (il s'empare notamment des questions en lien avec les objectifs de réduction de la pauvreté et les OMD). - Il comporte une série d'axes stratégiques, parmi lesquels « l'interconnexion » des populations, des États, des marchés, des infrastructures de transport, des technologies de l'information et de la communication, les interconnexions énergétiques et hydrauliques, financières et monétaires. - Le cadre actuel prévoit dix pôles 	<ul style="list-style-type: none"> - Le PCD est avant tout un mécanisme de coordination qui veille à ce que tous les programmes de la région (notamment les programmes d'intégration régionale et de développement) soient cohérents entre eux. - Il va au-delà du DSRP régional dans le sens où il entend donner des directives et fixer des orientations de développement avec la participation directe de la région. <p>Les objectifs du programme sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de fournir un cadre cohérent entre les divers programmes et politiques de la CEDEAO (y compris les politiques sectorielle) - de fournir un cadre cohérent entre les institutions régionales d'Afrique de l'Ouest (notamment entre ce qui se fait au niveau de l'UEMOA et ce qui se fait au niveau de la CEDEAO)

⁵² CEDEAO (2010). Vision 2020 de la CEDEAO. Une lecture Rapide. Vers une Communauté Démocratique et Prospère. CEDEAO: Juin 2010. <http://www.spu.ecowas.int/wp-content/uploads/2010/05/VISION-RFV-in-French-for-web.pdf>

⁵³ Commission de la CEDEAO (2007)

⁵⁴ http://www.comm.ecowas.int/dept/stand.php?id=b_b3_brief&lang=fr

⁵⁵ CEDEAO (2010). Vision 2020 de la CEDEAO. Une lecture Rapide. Vers une Communauté Démocratique et Prospère. CEDEAO: Juin 2010. <http://www.spu.ecowas.int/wp-content/uploads/2010/05/VISION-RFV-in-French-for-web.pdf>

Programme / Initiative / Cadre	Description	Cohérence / Liens avec d'autres cadres régionaux
	stratégiques prioritaires : 1 - Intégration des populations, 2 - Coopération accrue des États, 3 - Politiques agricole et industrielle communes, 4 - Interconnexion des infrastructures de transport, 5 - Interconnexion des TIC, 6 - Interconnexion énergétique et hydraulique, 7 - Intégration financière et monétaire, 8 - Développement humain, 9 - Recherche & développement et innovation et 10 - Politiques régionales communes en matière de ressources naturelles et d'environnement.	<p>- de fournir un cadre cohérent entre la CEDEAO et le reste du monde</p> <p>- de compléter les programmes nationaux dans des domaines clés.</p> <p>- Liens avec le PAPED. Le PAPED est évidemment un élément essentiel du PCD. Le focus du PAPED est bien entendu plus restreint que celui du PCD dont les objectifs sont plus vastes (La portée du PCD ne se limitant pas au commerce).</p> <p>Le PAPED a été élaboré avant le PCD en raison de contraintes liées aux négociations APE. Des réunions conjointes sont parfois organisées afin de discuter du PAPED et du PCD et des relations entre les deux. L'équipe du PCD est opérationnelle depuis le début de l'année et connaît très bien l'équipe en charge du PAPED au sein de la Direction du commerce de la CEDEAO.</p>
Plan stratégique 2011-2015 de la Commission de la CEDEAO⁵⁶	<p>Six objectifs stratégiques prioritaires ont été définis en fonction des piliers stratégiques :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Promouvoir la bonne gouvernance, la justice et améliorer le Mécanisme de prévention, de gestion et de résolution des conflits 2. Promouvoir le développement des infrastructures pour un environnement compétitif des affaires 3. Assurer un développement durable et la coopération dans la région 4. Approfondir l'intégration socioéconomique et monétaire 5. Renforcer la capacité institutionnelle 6. Renforcer le Mécanisme d'intégration dans le marché mondial.⁵⁷ <p>Un Plan d'action régional à moyen terme (PARMT) a été défini dans le cadre de ce plan stratégique. Il s'agira d'un plan d'action dynamique et réactif qui fixera des destinations dans le temps (objectifs et chronogrammes) de même que des étapes de réalisation (mesures à mettre en œuvre). Pour concrétiser ce plan d'action, les capacités des institutions de la CEDEAO devraient être renforcées via la Stratégie de renforcement des capacités (SRC).</p>	<p><u>Lien avec le PCD</u>: le PCD « actualise la stratégie à long terme de la région ; ce n'est pas le plan stratégique régional ». À moyen terme, les activités seront identifiées par la Commission de la CEDEAO via le Plan d'action régional à moyen terme (PARMT) afin d'éviter les redondances et duplications.</p>

⁵⁶ CEDEAO (2010). Le Plan Stratégique Régional. Un mécanisme proactif pour le changement. Une lecture rapide. CEDEAO: Septembre 2010. <http://www.spu.ecowas.int/wp-content/uploads/2010/06/REGIONAL-STRATEGIC-PLAN-RFV-in-French.pdf>

⁵⁷ *ibid.*

Programme / Initiative / Cadre	Description	Cohérence / Liens avec d'autres cadres régionaux
UEMOA		
Vision 2015 de l'UEMOA	<p>Cette vision résulte d'une déclaration intitulée « Impulser une dynamique nouvelle au processus d'intégration régionale » (adoptée en 2004 à Niamey). L'accent est notamment mis sur la nécessité de promouvoir une zone politique (affichant de bonnes performances en matière de bonne gouvernance), une zone économique plus intégrée, la solidarité régionale, un réseau efficace de PME/PMI concurrentielles, tournées vers l'exportation, et d'intensifier les efforts visant à réduire la pauvreté et les inégalités⁵⁸.</p>	<p>Liens avec les objectifs du NEPAD en matière de bonne gouvernance et de gestion macro-économique. Recherche de cohérence aussi avec l'<u>ECOWAP</u> en matière de productivité et d'efficacité du secteur agricole et de sécurité alimentaire régionale via une intégration régionale accrue et un solide régime commercial régional. Liens aussi avec la Politique industrielle commune pour aider les entreprises à devenir compétitives et à accroître leur productivité.</p> <p>Chevauchement avec les <u>objectifs du PAPED</u>, s'agissant d'établir une économie régionale harmonieuse et compétitive, intégrée dans l'économie mondiale. Partage les mêmes buts sur les axes, à savoir notamment la diversification et l'accroissement des capacités de production, le développement des échanges intra-régionaux et l'amélioration des infrastructures.</p>
Programme économique régional (PER)	<p>Le PER, qui est mis en œuvre via un programme quinquennal glissant (actualisé chaque année) a pour but de concrétiser la vision 2015 de l'UEMOA.</p> <p>Le PER s'articule autour d'un certain nombre de projets dans divers domaines (transport, énergie, TIC, agriculture, ...) – projets qui ont été choisis au niveau régional, à l'aune de leur capacité à favoriser l'intégration régionale et à améliorer l'appareil productif et les services sociaux.</p> <p>Le PER 2011-2015 est actuellement en cours d'élaboration. Pour comparaison, il est intéressant de noter que le <u>PER 2006-2010</u> s'articulait autour de cinq axes stratégiques :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) consolider la bonne gouvernance et approfondir l'intégration économique en favorisant la convergence des politiques budgétaires nationales, l'intégration des marchés des facteurs et le développement de la solidarité communautaire 2) développer, réhabiliter et moderniser les infrastructures économiques 3) construire un appareil productif intégré par la restructuration des entreprises, la promotion et le financement des PME/PMI et la valorisation et le traitement des ressources naturelles 4) développer les ressources humaines, à la fois par un relèvement des niveaux qualitatif et quantitatif de la santé et par le 	<p><u>Cohérence générale</u> : Afin d'assurer la cohérence entre les différents programmes/initiatives existant(e)s, le PER, a été élaboré en prenant en considération les politiques sectorielles déjà adoptées par les instances de décision de l'Union, le Document de stratégie régionale de réduction de la pauvreté, les Documents de stratégie nationale de réduction de la pauvreté, les programmes de la CEDEAO notamment pour les infrastructures économiques, les politiques du CILSS particulièrement en matière de développement rural et d'environnement et le plan d'action à court terme du NEPAD. Les secteurs visés sont le transport, l'énergie, les technologies de l'information et de la communication, les ressources humaines, l'agriculture et l'industrie⁶⁰.</p> <p><u>Liens avec le DSRP</u> : D'après le DSRP (2006), le PER a été calqué sur les domaines d'intervention du DSRP et la gouvernance politique⁶¹. Le PER représente le plan d'action prioritaire de l'UEMOA visant à traduire les objectifs du DSRP Régional de l'UEMOA et de la CEDEAO.</p> <p><u>Liens entre le PER 2006-2010 et le PAPED</u> : Les objectifs du PER 2006-2010 et ceux du PAPED sont bien évidemment relativement proches, dans la mesure où ces deux</p>

⁵⁸ Voir notamment: BOAD/BCAO/UEMOA (2006). Programme Economique Regional – 2006-2010. Volume 1: Diagnostic, Vision et Stratégie. Juillet 2006. http://www.coton-acp.org/docs/politiques/UEMOA_PER_I_Diagnostic_Vision_VOLUME_I.pdf

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ CEDEAO-UEMOA. (2006)

Programme / Initiative / Cadre	Description	Cohérence / Liens avec d'autres cadres régionaux
	développement des systèmes d'enseignement supérieur 5) mettre en place un partenariat pour la mobilisation de ressources pour le financement du programme et instaurer des mécanismes de mise en œuvre et de suivi/évaluation ⁵⁹ .	programmes cherchent à « bâtir une économie régionale compétitive, harmonieusement intégrée à l'économie mondiale ⁶² ». Les deux cadres partagent des objectifs et axes similaires, comme la diversification et l'accroissement des capacités de production, le développement du commerce intra-régional et l'amélioration des infrastructures. Si les infrastructures représentaient 78,0% du PER 2006-2010, elles ne représentaient néanmoins que 62,7% du PAPED (avec des variations par rapport à l'importance relative des différentes composantes ⁶³). Certains aspects du PER (moins de 6% de son coût total) n'apparaissent pas dans le PAPED (les programmes de gouvernance, par exemple, comme le programme d'observation des élections et de préventions des conflits et les missions de surveillance) et inversement (appui à la transition fiscale et à la compensation) ⁶⁴ .
Stratégie d'Aide au Commerce		
Stratégie d'Aide au Commerce de l'UEMOA ⁶⁵	L'objectif général de la stratégie est d'aider les États membres de l'UEMOA à accroître leurs exportations de biens et de services. C'est dans cette optique que 5 objectifs spécifiques ont été définis : - assurer aux États membres et à la Commission de l'UEMOA l'appropriation et la maîtrise des politiques et réglementations commerciales - développer le commerce intra-régional et international des États membres - renforcer les infrastructures liées au commerce dans la sous-région - diversifier et accroître les capacités de production des États membres - réaliser les ajustements indispensables et prendre en compte les autres besoins liés au commerce.	- Il y a une large correspondance entre les objectifs propres à l'aide au commerce de l'UEMOA et les axes du PAPED. Rien de surprenant à cela puisque les besoins et les priorités de la stratégie d'aide au commerce ont été définis à partir du PER, de même que sur la base des programmes de renforcement des capacités déjà mis en place par les États membres (Cadre Intégré et JITAP...) - Les matrices du plan d'action ont été définies après concertation au niveau national. Elles sont donc dans le droit fil des priorités identifiées par les études diagnostiques sur l'intégration du commerce, (au niveau national). Après la concertation, les résultats sont revus au niveau régional. - Le cadre logique qui identifie les actions spécifiques, les résultats objectifs et les projets a notamment dressé une liste des projets en cours qui correspondent aux différentes catégories d'aide au commerce (par exemple, les mesures d'ajustement liées au commerce, telles que les réformes fiscales).

⁵⁹ BOAD/BCAO/UEMOA (2006)

⁶² CEDEAO-UEMOA (2009). Programme de l'APE pour le développement. Annexes. Version Draft du 31 Décembre 2008. Annexes.

⁶³ Ponty (2009).

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Document de référence pour cette section: UEMOA. 2007. Stratégie Régionale de Mise en Oeuvre du Programme d'Aide pour le Commerce de l'UEMOA, et cadre logique pour la mise en oeuvre du Programme d'Aide pour le Commerce de l'UEMOA. Ouagadougou: UEMOA Commission.

Programme / Initiative / Cadre	Description	Cohérence / Liens avec d'autres cadres régionaux
Stratégie d'Aide au Commerce de la CEDEAO	<p>En cours de définition.</p> <p>La CEDEAO est en train d'élargir la stratégie d'Aide au commerce de l'UEMOA à l'ensemble de ses propres membres. L'UEMOA et la CEDEAO travaillent sur ce dossier en étroite collaboration. A titre d'exemple, après avoir élaboré les termes de référence de sa Stratégie d'Aide au commerce, la CEDEAO les a envoyés à l'UEMOA pour révision.</p> <p>- Aucune autre information n'est disponible à ce stade.</p>	<p>La Stratégie d'Aide au commerce, telle que la conçoit la région ouest-africaine, devrait avoir une couverture géographique et thématique large, allant au-delà de l'UE et couvrant un large éventail d'activités d'Aide au commerce. Elle définira de grandes orientations stratégiques.</p> <p>Le PAPED se situant à un niveau plus opérationnel et détaillé, des correspondances/rerelations entre les deux documents pourraient être établies – du moins formellement. Reste à voir comment ces deux cadres s'emboîteront l'un dans l'autre. Idéalement, la Stratégie d'Aide au commerce aurait pu être définie avant le PAPED ; le fait que le PAPED soit assujéti au rythme des négociations APE est néanmoins une contrainte avec laquelle la région doit composer.</p>
Initiatives et / ou programmes sectoriel(le)s		
Politique agricole régionale de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (ECOWAP)	<p>- Adoptée le 19 janvier 2005, l'ECOWAP se base sur les principes et les priorités du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). En 2009, le Compact Régional du PDDAA a été adopté. Celui-ci a été signé par la Commission de la CEDEAO, les Etats membres, l'Union Africaine, les organisations de producteurs, la société civile et les partenaires au développement.</p> <p>Les investissements nécessaires pour la mise en œuvre de l'ECOWAP sont présentés dans les Programmes nationaux d'investissement agricole (PNIA) et de Programmes régionaux d'investissement agricole (PRIA).</p> <p>- Objectif central : « contribuer de manière durable à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social et à la réduction de la pauvreté dans les États membres ainsi que des inégalités entre les territoires, zones et pays⁶⁶ ».</p> <p>- 3 axes d'intervention :</p> <ul style="list-style-type: none"> → l'accroissement de la productivité et de la compétitivité de l'agriculture → la mise en œuvre d'un régime commercial intracommunautaire → l'adaptation du régime commercial extérieur. 	<p>- L'ECOWAP est liée à d'autres programmes de la région, comme notamment le DSRP régional et les DSRP nationaux (en ce qui concerne sa volonté d'infléchir la pauvreté et la pénurie alimentaire) ; avec la politique industrielle commune pour améliorer le secteur agricole et le rendre plus compétitif et plus productif, avec le PER pour intégrer le secteur agricole dans un régime économique et commercial. L'ECOWAP a aussi des liens particuliers avec la politique agricole de l'UEMOA (PAU), avec le Cadre stratégique de sécurité alimentaire durable du CILSS et le programme sous-régional de lutte contre la désertification.</p> <p>- Il y a également un fort lien entre le <u>PAPED</u> et l'<u>ECOWAP</u>, notamment en ce qui concerne le développement du secteur agricole et la promotion du commerce dans le domaine agricole.</p>

⁶⁶ Commission de la CEDEAO-Présidence Française de l'UE. 2008. La politique agricole régionale (ECOWAP) et l'Offensive pour la production alimentaire et contre la faim. Séquence opérationnelle : État d'avancement de la mise en œuvre de l'ECOWAP et de l'Offensive régionale pour la production alimentaire et contre la faim. Note introductive soumise par la Commission de la CEDEAO. Réunion de Paris, Décembre 2008.

Programme / Initiative / Cadre	Description	Cohérence / Liens avec d'autres cadres régionaux
Politique agricole de l'Union (PAU) ⁶⁷	<p>Inaugurée en 2001 et mise en œuvre dans les huit pays de l'UEMOA, la PAU couvre l'ensemble des activités liées à l'agriculture, la foresterie, l'élevage et la pêche et englobe l'ensemble des produits agricoles.</p> <p><u>Objectifs généraux :</u> (1) réaliser la sécurité alimentaire, en réduisant la dépendance alimentaire des pays de l'UEMOA et en améliorant le fonctionnement des marchés des produits agricoles (2) accroître la productivité et la production de l'agriculture sur une base durable (3) améliorer les conditions de vie des producteurs, en développant l'économie rurale et en revalorisant leur revenu et leur statut social.</p> <p>- Programme triennal – le deuxième programme couvre la période 2009-2011.</p>	<p>- Bonne mise en cohérence entre le PAU et l'ECOWAP, notamment au niveau des objectifs et des domaines d'intervention. Au niveau institutionnel : signature par l'UEMOA et la CEDEAO d'un « Accord de coopération et de partenariat » pour la mise sur pied d'un Secrétariat technique conjoint, chargé de renforcer la complémentarité et la cohérence. Le programme triennal doit être vu dans le contexte du PER (Axe 3 : « construire un appareil productif intégré et compétitif »).</p>
Fonds régional pour le développement agricole (FRDA) ⁶⁸	<p>Adopté en 2006, le FRDA se concentre sur 3 principaux champs d'intervention :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'appui au développement des systèmes de financement agricole (les infrastructures et les équipements agricoles, les aménagements fonciers, la lutte contre la dégradation des sols, la transformation et la commercialisation des produits agricoles...) - l'appui au renforcement des capacités (formation pour la gestion des exploitations agricoles ainsi que pour la gestion durable des ressources naturelles, appui à la constitution d'organisations professionnelles à vocation régionale, à la diffusion des technologies et à la formation aux négociations agricoles internationales...) - Les investissements institutionnels régionaux (y compris l'appui aux dispositifs institutionnels régionaux de mise en œuvre de la PAU) 	<p>- Le FRDA a été créé dans le cadre de la PAU (Art. 13). Pour sa mise en cohérence avec d'autres mécanismes et initiatives, veuillez vous reporter à la ligne précédente en lien avec la PAU de l'UEMOA.</p>

⁶⁷ UEMOA (2001). *Acte additionnel n° 03/2001 portant adoption de la politique agricole de l'UEMOA*. http://www.uemoa.int/Pages/Actes/NewPages/acte_additionnel_03_2001.aspx

⁶⁸ UEMOA (2006). *Règlement N 06/2006/CM/UEMOA fixant les modalités d'intervention, d'organisation et de fonctionnement du fonds régional de développement agricole (FRDA) (FRDA)*. http://www.uemoa.int/Documents/Actes/Reglement_06_2006_CM_UEMOA.pdf

Programme / Initiative / Cadre	Description	Cohérence / Liens avec d'autres cadres régionaux
Politique industrielle		
Programme d'actions communautaires des infrastructures et du transport routier de l'UEMOA (PACITR)⁶⁹	<p>L'UEMOA a adopté le PACITR en 2001 (ce dernier couvre une période de 10 ans)</p> <p>« Le PACITR poursuit 4 objectifs généraux :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) assurer la convergence des politiques nationales et la coordination des interventions dans le secteur routier au niveau régional 2) améliorer la compétitivité des économies des États membres de l'UEMOA à travers la libre circulation des biens et des services et la réduction des coûts du transport routier 3) réduire la pauvreté 4) réduire le coût social de l'insécurité routière. <p>Ce programme comprend quatre volets :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) investissements routiers et activités d'appui (créer de nouvelles liaisons routières entre les États membres de l'UEMOA, pour améliorer notamment les interconnexions entre leurs capitales (entretien périodique, remise en état des routes, développement des tronçons manquants) 2) programme pilote pour la mise en place d'un réseau routier rural transfrontières 3) harmonisation des procédures et des réglementations, mise en place de postes de contrôle frontaliers mitoyens et surveillance des mauvaises pratiques routières par la création d'un observatoire des pratiques anormales sur les route inter-États. 4) sécurité routière »⁷². <p>Il convient de plus de noter que la gestion, la coordination et le suivi de ce programme est notamment sous la responsabilité d'un Comité Directeur spécifique⁷³.</p>	<p>Le secteur des transports est un domaine d'activités qui est important dans le PAPED (voir notamment l'évaluation des besoins au titre du troisième axe du PAPED (R3C2/R3C3 notamment), de même que le soutien demandé dans le cadre de l'amélioration des performances de la chaîne logistique dans le commerce de l'Afrique de l'Ouest (R2C5).</p> <p>Il est important de noter que le cadre de référence du PAPED fait explicitement référence aux initiatives de la CEDEAO et de l'UEMOA dans le secteur des transports, comme notamment le programme programme régional de facilitation conjoint UEMOA-CEDEAO⁷⁰.</p> <p>En ce qui concerne la construction ou réaménagement des grands axes routiers (Composante R3C2), le cadre de référence du PAPED (dans sa version <i>draft</i> de 2009) fait d'ailleurs directement allusion aux activités réalisées dans le cadre du programme routier régional. Il stipule d'ailleurs qu'en ce qui concerne les activités spécifiques : « Il s'agira surtout de réaliser les tronçons manquants de la trans-côtière ouest africaine, la trans-sahélienne (Dakar-N'djamena) et les routes d'interconnexion du réseau ouest africain⁷¹ ».</p>
Programme de transport routier prioritaire de la CEDEAO (PTRP)	<p>Le PRTP vise à faciliter les échanges et à accélérer l'intégration régionale. Le PTRP comprend deux phases, dont la première consiste en deux éléments importants :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- la facilitation du transport routier à travers les frontières nationales 2- la construction du réseau d'autoroute trans-ouest Africain (incluant notamment la route transcôtière liant Lagos et Nouakchott et la route trans-sahélienne Dakar-N'djamena)⁷⁴. 	

⁶⁹ UEMOA. 2001. Décision N° 07/2001/CM/UEMOA portant adoption de la stratégie communautaire et d'un réseau d'infrastructures routières au sein de l'UEMOA. Dakar: UEMOA September 2001. http://www.uemoa.int/Pages/Actes/NewPages/DEC07_2001.aspx

⁷⁰ CEDEAO/UEMOA. (2009) Le Programme APE pour le développement. Volume 1. Version Draft de Janvier 2009.

⁷¹ Ibid.

⁷² UNECA/UA (2008). État de l'intégration régionale en Afrique III. (Aria III). Vers l'intégration monétaire et financière en Afrique. Addis Abeba, UNECA. pp45 <http://www.uneca.org/fr/aria3/ARIA3FR.pdf>

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Voir pour plus d'information: <http://www.ecowas.int/ips/ii/transport/fr/home.htm>

Programme / Initiative / Cadre	Description	Cohérence / Liens avec d'autres cadres régionaux
Programme régional de facilitation des transports et transit routiers Inter-Etats (UEMOA-CEDEAO).	<p>Le Programme Régional de facilitation des transports et transit routiers de l'Afrique de l'Ouest entend améliorer la structure du réseau routier afin de réduire les coûts de transport et de rendre les États membres plus compétitifs.</p> <p><i>Activités:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> → établissement de postes frontaliers juxtaposés pour le contrôle et l'inspection simultanés des marchandises afin d'accélérer le passage et d'éviter les files d'attente aux frontières ; contrôle de la charge maximale autorisée par essieu (11,5 tonnes) → établissement d'observatoires pour surveiller et analyser les pratiques anormales sur les axes routiers inter-Etats. → lancement de campagnes de sensibilisation aux procédures de transit routier inter-États et aux conventions de transport + interconnexion des systèmes informatiques douaniers → contrôle du VIH/sida le long des corridors, surtout aux postes de contrôle frontaliers⁷⁵. 	
Politique industrielle		
Politique industrielle commune de l'Afrique de l'Ouest (PICA0)	<p>Des experts des États membres se sont réunis en septembre 2009 afin de réexaminer l'ébauche du programme, avant son adoption.</p>	<p>Cette politique cherche à assurer la cohérence et à établir des liens avec la politique énergétique de la CEDEAO, le Programme régional d'électrification rurale, le Schéma directeur régional pour le développement des infrastructures de production et d'interconnexion entre les systèmes électriques des pays membres de la CEDEAO et le Protocole Énergie signé par les Chefs d'État et de gouvernement des États membres. Ce Protocole, qui constitue une nouvelle annexe au Traité révisé de 1993, fixera le cadre juridique des investissements dans le secteur de l'énergie.</p> <p>Cette politique cherche en outre à assurer la cohérence avec l'initiative « Énergie de l'Union européenne pour l'éradication de la pauvreté et le développement durable », qui a induit la révision des DSRP et des programmes d'intégration de l'énergie. Il y a un chevauchement avec les objectifs du PAPED en termes d'amélioration et de renforcement des infrastructures liées au commerce.</p>

⁷⁵ CEDEAO/UEMOA/UE (2008) Communauté Européenne – Afrique de l'Ouest. Document de Stratégie Régionale et Programme Indicatif Régional. 2008-2013.

Programme / Initiative / Cadre	Description	Cohérence / Liens avec d'autres cadres régionaux
<p>Politique industrielle commune de l'UEMOA (PIC)⁷⁶</p>	<p>La PIC a été créée en 1999. Les acteurs privés et publics de l'UEMOA ont une vision de l'avenir de leur politique industrielle qui pourrait se traduire par le doublement, d'ici 2020, de valeur ajoutée manufacturière réalisée au sein de l'Union. Cette vision repose sur des PME/PMI intégrées et compétitives, pour mieux valoriser les ressources régionales et trouver de nouvelles parts de marché – notamment à l'exportation.</p> <p>4 enjeux ont été identifiés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la diversification du tissu industriel par la création de nouvelles industries. Ceci suppose que le secteur privé soit capable d'attirer plus d'investisseurs, notamment internationaux, et de développer des partenariats assurant un véritable transfert de technique et de savoir-faire. - la densification du tissu industriel par la création de multiples PME dans des secteurs divers, notamment l'agro-industrie et les activités de service et de soutien à l'industrie. Ceci suppose une politique dynamique d'appui aux PME et à la création d'entreprises ainsi qu'une politique volontariste de promotion de la sous-traitance. - la compétitivité (qui exige une capacité d'innovation et d'adaptation des PME, mais aussi un partenariat solide et efficace entre les acteurs privés et publics). - la rationalisation (qui paraît incontournable étant donné la multiplicité des unités industrielles qui ne pouvaient pas fonctionner à plein régime avant l'élargissement du marché régional). Cette rationalisation doit cependant, non pas être imposée, mais découler de la mise en place d'une véritable politique de concurrence au sein de l'UEMOA. <p>La PIC se décline en 6 programmes, dont les objectifs respectifs sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le développement des structures et des programmes de promotion de la Qualité - la mise à niveau des entreprises et de leur environnement - la promotion de réseaux d'information - la promotion des investissements et des exportations - le développement des PME-PMI - le renforcement de la concertation au niveau sous-régional. 	<p>- Les objectifs de la Politique industrielle commune de l'UEMOA transparaissent dans le PAPED. On peut considérer par exemple que l'appui demandé par le PAPED pour le respect de certaines normes (sanitaires et phytosanitaires, d'entraves techniques aux échanges) coïncide avec la volonté de l'UEMOA de favoriser un système régional d'accréditation, de normalisation et de promotion de la qualité (voir le texte du PAPED. Vol. 1). La Politique industrielle commune de l'UEMOA est mentionnée à maintes reprises dans le cadre général du PAPED, notamment mais pas uniquement lorsqu'il s'agit de soutenir la structuration et la mise à niveau de l'industrie et des services y afférents.</p>

⁷⁶ Pour de plus amples informations sur la PIC, voir : <http://www.izf.net/pages/politique-industrielle-uemoa/2369/>, or <http://www.izf.net/upload/document/JournalOfficiel/AfriqueOuest/dec99/ACTEPIC.doc>

Programme / Initiative / Cadre	Description	Cohérence / Liens avec d'autres cadres régionaux
Artisanat		
Politique de promotion de l'artisanat au sein de l'UEMOA	<p>Adoptée par les Chefs d'État et de gouvernement en 2001, cette politique poursuit les objectifs suivants⁷⁷ :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'amélioration de l'efficacité et de la compétitivité des entreprises du secteur de l'artisanat - la valorisation des matières premières locales et du patrimoine culturel des États de l'UEMOA - l'harmonisation des cadres réglementaires des activités de l'artisanat - l'amélioration de la contribution du secteur de l'artisanat au Produit Intérieur Brut. 	<p>Le PAPED tient compte du secteur de l'artisanat dans sa Composante R1C3 « Appui au développement de l'artisanat ». Il y a donc manifestement des chevauchements/synergies possibles. Le PAPED peut être un moyen de poursuivre les objectifs inscrits dans la politique de promotion de l'artisanat au sein de l'UEMOA.</p>
Énergie		
Système d'échanges d'énergie électrique ouest-africain (EEEEAO)	<p>L'EEEEAO a été créé lors du 22^{ème} Sommet de la Conférence des Chefs d'État et de gouvernance de la CEDEAO.</p> <p>-L'EEEEAO vise à résoudre la question du déficit en fourniture d'énergie électrique en Afrique de l'Ouest. « La vision de l'EEEEAO est d'intégrer les opérations des réseaux électroniques nationaux à un marché régional unifié d'électricité - dans l'espoir qu'un tel mécanisme pourrait, à moyen et à long terme, assurer aux citoyens des États membres de la CEDEAO une fourniture stable et fiable en électricité et à un coût abordable.⁷⁹ »</p> <p>Les objectifs assignés à l'EEEEAO sont les suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> • « formaliser une collaboration officielle et étendue au sein de la région afin de mettre en place les ouvrages de production et de transport d'énergie, renforçant ainsi la fourniture d'énergie électrique au sein de la sous-région (sécurité énergétique) • améliorer la fiabilité du réseau électrique et la qualité de la fourniture dans l'ensemble de la région • minimiser les frais d'exploitation des réseaux • accroître les investissements nécessaires en vue de l'expansion du réseau électrique dans la région (avec un accent particulier sur la mise en œuvre des projets transfrontaliers) • créer un environnement propice aux investissements afin de faciliter le financement des ouvrages de production et de transport d'énergie • créer des normes d'exploitation commune et des règles dans le secteur • créer un mécanisme transparent et fiable en vue du règlement diligent des transactions commerciales d'électricité • accroître le niveau global de la fourniture d'énergie électrique dans la région (mise en œuvre de projets prioritaires de production et de transport qui serviront de fondation au développement économique et à l'extension d'une fourniture d'électricité à moindre coût au profit d'un plus grand nombre de consommateurs) »⁸⁰. 	<p>- Ce secteur et les programmes de la région dans ce domaine, et plus spécifiquement l'EEEEAO, ont été pris en compte lors de l'évaluation des besoins de la composante R3C1 du PAPED, « Renforcement des capacités de production, transmission et distribution de l'énergie de qualité, fiable à moindre coût ». Certaines synergies sont donc possibles⁷⁸.</p>

⁷⁷ Voir pour plus d'informations. Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UEMOA. Acte additionnel n° 05/2001 relatif à la promotion de l'artisanat au sein de l'UEMOA.

⁷⁸ http://www.uemoa.int/Pages/Actes/NewPages/acte_additionnel_05_2001.aspx
CEDEAO-UEMOA (2009)

⁷⁹ Voir le site internet de l'EEEEAO: http://www.ecowapp.org/?page_id=37&lang=fr

⁸⁰ Voir le site internet de l'EEEEAO: http://www.ecowapp.org/?page_id=37&lang=fr

Programme / Initiative / Cadre	Description	Cohérence / Liens avec d'autres cadres régionaux
Projet de gazoduc de l'Afrique de l'Ouest (PGAO)	Le PGAO doit établir une connexion entre le Nigéria, le Togo, le Bénin et le Ghana.	- Ce projet a été pris en compte lors de l'évaluation des besoins de la composante R3C1 du PAPED (voir ci-dessus l'EEEOA).
Politique énergétique commune de l'UEMOA (PEC)	Adoptée en 2001, la PEC poursuit les objectifs suivants ⁸¹ : 1) garantir la sécurité des approvisionnements énergétiques de l'Union 2) assurer la gestion optimale des ressources énergétiques de l'Union 3) promouvoir les énergies renouvelables 4) promouvoir l'efficacité énergétique 5) développer et améliorer l'accès des populations rurales aux services énergétiques 6) contribuer à la préservation de l'environnement.	La composante R3C1 du PAPED prolonge l'objectif de la PEC, en cherchant à « offrir au secteur productif de l'énergie en quantité suffisante et au meilleur coût en combinant toutes les ressources disponibles sur le marché régional grâce entre autres à l'accroissement des échanges énergétiques, à l'efficacité énergétique et au développement de l'énergie renouvelable. ⁸² » (PAPED. Vol.1)
Initiative régionale pour l'énergie durable (IREDD)	Cette initiative prise en 2009 vise à concrétiser les ambitions de la « Vision d'avenir » 2030, qui sont de faire passer le taux d'électrification dans l'UEMOA de 17% actuellement à 100% en 2030 ; de réduire le prix moyen de l'électricité à 30 Frs CFA le kWh à l'horizon 2030 et de faire passer la proportion d'énergies renouvelables et durables de 36% en 2007 à 82% en 2030 ⁸³ . 4 axes stratégiques ⁸⁴ : (1) développer une offre diversifiée, compétitive et durable par la réhabilitation et la réparation de groupes existants, l'accélération de projets récents et le développement de nouveaux projets. Cet axe prévoit en outre l'exploitation des ressources énergétiques renouvelables potentielles et le soutien à l'émergence au plan régional d'une industrie pour la fabrication de lampes basse consommation (éventuellement en partenariat avec la Chine). (2) mettre en place un plan régional de maîtrise de la consommation d'électricité (3) accélérer l'émergence d'un marché régional d'échanges d'énergie électrique propice aux investissements privés et en phase avec les objectifs de l'EEEOA. Cet objectif pourra être atteint par la promotion de partenariat privé-public, l'harmonisation des cadres institutionnels et réglementaires du secteur électrique et une coordination renforcée entre les structures nationales de régulation et l'autorité de régulation régionale de l'EEEOA. (4) mettre en place un mécanisme dédié de financement du secteur de l'électricité notamment via l'érection d'un fonds d'investissement privé	- Il pourrait y avoir des synergies avec l'Axe 3 du PAPED, et singulièrement avec la composante R3C1A6.

⁸¹ Voir Décision de la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UEMOA. UEMOA. 2001 Acte additionnel n° 04/2001 portant adoption de la politique énergétique commune de l'UEMOA
http://www.uemoa.int/Pages/Actes/NewPages/acte_additionnel_04_2001.aspx

⁸² CEDEAO/UEMOA. 2009. Programme de l'APE pour le développement. Volume 1. Document de travail. Version draft du 12 janvier 2009.

⁸³ Pour plus d'information, merci de vous reporter à l'annexe de la Décision No 7/2009/CM/UEMOA relative aux modalités de mise en oeuvre de l'Initiative Régionale pour l'énergie durable (IREDD) : Stratégie de résolution durable de la crise de l'énergie électrique dans les Etats membres de l'UEMOA. Septembre 2009.
http://www.uemoa.int/Documents/Actes/Annexe_decision_06_2009_CM_UEMOA.pdf

⁸⁴ Ibid.

Programme / Initiative / Cadre	Description	Cohérence / Liens avec d'autres cadres régionaux
	totalement dédié au financement de projets d'infrastructures. Ce fonds bénéficiera de l'appui d'un Fonds de développement énergie, qui octroiera des crédits à des conditions libérales aux projets éligibles au titre de l'IRED ⁸⁵ .	
Environnement et ressources en eau		
Politique commune d'amélioration de l'environnement (PCAE)	<p>Cette politique adoptée en 2008 s'articule autour de quatre axes stratégiques⁸⁶ :</p> <p>(1) la contribution à la gestion durable des ressources naturelles pour la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire (systématisation, standardisation et harmonisation des normes techniques dans l'espace UEMOA, réhabilitation des ressources dégradées...)</p> <p>(2) la promotion d'un environnement sain et durable (développement de politiques modernes d'urbanisation prenant en compte les aspects environnementaux, promotion d'approches novatrices et participatives de gestion des déchets, harmonisation des textes juridiques en matière de gestion des ressources naturelles et des produits dangereux, ...)</p> <p>(3) le renforcement des capacités pour une gestion concertée et durable de l'environnement (promotion de l'enseignement, de la formation et de la recherche dans les domaines de l'environnement et du développement durable, promotion de l'éco-citoyenneté, renforcement des activités d'information et de communication en matière de gestion de l'environnement)</p> <p>(4) le suivi de la mise en œuvre des Accords multilatéraux sur l'environnement.</p> <p>En attendant la mise en place, à terme, d'un mécanisme régional de financement de l'environnement et de gestion des ressources naturelles, le PCAE est financé par le Fonds d'aide à l'intégration régionale (FAIR) et le Fonds régional pour le développement agricole (FRDA).</p>	La priorité accordée par la région à la gestion de l'eau et à l'environnement apparaît dans le PAPED. Les activités se rapportant à l'eau figurent sous l'Axe 1. L'Activité R1C2A4 du PAPED vise notamment à améliorer la gestion de l'eau pour la production. On pourrait donc trouver certaines synergies à la marge.
Politique environnementale et des ressources en eau de la CEDEAO (ECOWEP) - 2009		

⁸⁵ Pour plus d'information, voir la décision du Conseil des Ministres de l'UEMOA portant création du Fonds de Développement Énergie (FDE). http://www.uemoa.int/Documents/Actes/decision_08_2009_CM_UEMOA.pdf

⁸⁶ "Acte additionnel n°01/2008/CCEG/UEMOA portant adoption de la politique commune d'amélioration de l'environnement de l'UEMOA", Ouagadougou, 17 January 2008

Annexe 2 : Liste par pays des Chefs de file/donneurs Facilitateurs des bailleurs dans le cadre du CIR

Pays	Facilitateur « chef de file » des bailleurs
Bénin	Danemark
Burkina Faso	Banque africaine de développement
Cap-Vert	UE et Brésil ⁸⁷
Gambie	Union européenne
Guinée	Banque mondiale
Guinée Bissau	Espagne
Libéria	Banque mondiale
Mali	USAID
Mauritanie	Commission européenne
Niger	Commission européenne
Sénégal	Commission européenne
Sierra Leone	PNUD
Togo	PNUD

Source : <http://www.enhancedif.org>

⁸⁷ Bien que le Cap-Vert soit sorti de la liste des PMA, il devrait malgré tout bénéficier du CIR.

Annexe 3 : Liste des stratégies régionales en matière de développement et d'intégration régionale et leurs mécanismes institutionnels de coordination

Programme / Initiative/ Cadre	Organisation sous-régionale compétente	« Opérationnalisation » ?	Composante nationale ?	Mécanismes institutionnels de coordination / agence de suivi
Définition de stratégies régionales de développement général				
DSRP régional	Document commun de la CEDEAO et de l'UEMOA	+	-	<p>- Secrétariat technique conjoint CEDEAO / UEMOA + Secrétariat permanent de la Cellule régionale de lutte contre la pauvreté (chargé de la coordination centrale des analyses et/ou de la synthèse des activités des diverses structures de gestion et de mise en œuvre des programmes)</p> <p>- L'exécution des projets est assurée par la Cellule conjointe de mise en œuvre du DSRP (CEDEAO-UEMOA). Elle se compose de membres du Comité technique CEDEAO/UEMOA,</p> <p>- À terme, un système de suivi-évaluation est prévu pour fournir des informations sur l'allègement de la pauvreté via ses deux principales composantes: (1) un Système de collecte, d'analyse d'indicateurs au plan national et régional (notamment pour le suivi de la mise en œuvre du PER de l'UEMOA et du Plan d'actions prioritaires de la CEDEAO) et (2) un Système de suivi-évaluation pour « évaluer l'efficacité et l'impact d'interventions et de politiques mises en œuvre dans le cadre du programme de réduction de la pauvreté. »</p> <p>- Au niveau national : mise en œuvre par les structures en charge des DSRP au niveau national (cellule nationale de mise en œuvre du DSRP).</p>
Vision 2020 : « De la CEDEAO des États à celle des peuples »	CEDEAO	-	-	<p>La Vision 2020 n'est pas un document d'opérationnalisation. Elle esquisse des objectifs, des aspirations et des grandes orientations stratégiques. Cette stratégie régionale commune se traduit par des programmes d'actions tant du côté de la CEDEAO que de l'UEMOA.</p> <ul style="list-style-type: none"> Le document ne mentionne aucun mécanisme de coordination en particulier, mais insiste sur l'importance de la coordination entre parties prenantes au travers de mécanismes participatifs. Les mécanismes de coordination avec d'autres organisations sont définis dans le Plan stratégique.

Programme / Initiative/ Cadre	Organisation sous-régionale compétente	« Opérationnalisation » ?	Composante nationale ?	Mécanismes institutionnels de coordination / agence de suivi
Programme communautaire de développement (PCD)	CEDEAO	+	?	Il faut encore voir concrètement quels seront les instruments et les modalités d'aide du PCD et si celui-ci identifiera de nouvelles priorités et de nouveaux projets qui dépassent le simple exercice d'inventaire des cadres d'intégration régionale existants. Des « Comités nationaux PCD » ont été créés dans les États membres de la CEDEAO, de même qu'un Conseil consultatif régional pour faciliter la coordination entre la CEDEAO et les autres organisations intergouvernementales. Une tournée des partenaires extérieurs et une table ronde des bailleurs sont prévues au cours de la phase finale de conceptualisation du programme (2012). Le PCD étant en cours d'élaboration, on ne dispose pour l'instant d'aucune autre information, notamment sur l'inclusion ou non de programmes nationaux (de type PON) dans le cadre du PCD.
Plan stratégique 2011-2015 de la Commission de la CEDEAO	CEDEAO	+	-	Dans le cadre de ce plan, il est prévu d'instaurer un comité de suivi indépendant, qui sera formé d'agences et d'organismes du secteur public, d'acteurs de la société civile et du secteur privé, et de partenaires au développement. Il stipule que les résultats de ce suivi permettront d'évaluer les effets de l'appui fourni par les bailleurs à la région et servira de base pour aligner leur aide au développement sur les besoins de la région.
Vision 2015 de l'UEMOA	UEMOA	-	-	Esquisse des buts, des aspirations et des cibles. Le processus est supervisé par un Comité de pilotage qui s'appuie sur les documents officiels en ce qui concerne le statut et l'avancement des projets. Les bailleurs ont l'occasion de discuter de l'efficacité des projets lors des réunions conjointes. La Vision s'appuie sur le Rapport économique régional pour obtenir des informations précises à propos de l'économie de la région. Le suivi se fait tous les 5 ans , en prélude du PER suivant.
Programme économique régional (PER)	UEMOA	+	+	<p>- Parmi les agences d'exécution/mise en oeuvre, citons le Conseil des ministres de l'UEMOA, le Comité de pilotage du PER, et la Cellule de gestion du PER.</p> <p>- Le comité de pilotage est chargé de suivi et de l'évaluation du PER. Il est composé de représentants de la Commission de l'UEMOA, de la Banque ouest-africaine de développement et de la BCEAO. Les États membres de l'UEMOA et les partenaires au développement ont une mission consultative. Le Comité de pilotage bénéficie du soutien de la Cellule de gestion du PER qui, d'une part, apprécie les programmes sectoriels et le système de suivi-évaluation et, d'autre part, prépare les rapports d'avancement dans l'exécution du programme d'action. Le document original (2004) prévoit une révision à mi-parcours et une révision en fin de parcours pour chaque programme quinquennal. L'évaluation devrait être effectuée par une cellule indépendante.</p> <p>- Au niveau national : présence de Comités nationaux de politique économique et de Comités techniques interministériels (chargés de l'exécution au plan national)</p>

Programme / Initiative/ Cadre	Organisation sous-régionale compétente	« Opération-nalisation » ?	Composante nationale ?	Mécanismes institutionnels de coordination / agence de suivi
Stratégie d'Aide pour le commerce				
Stratégie d'Aide au commerce de l'UEMOA	UEMOA	+	+	- Parmi les mécanismes institutionnels de coordination figurent : un Comité de pilotage (États membres, UEMOA, CEDEAO, société civile, secteur privé et partenaires de développement...), des Cellules régionales et nationales de gestion ; des ordonnateurs nationaux et régionaux qui informent l'instance décisionnelle suprême, c.-à-d. le Conseil des Ministres. Au plan national, les Comités nationaux d'Aide au commerce se trouvent généralement dans les ministères du commerce, avec des points focaux sectoriels.
Stratégie d'Aide au commerce de la CEDEAO	CEDEAO	-	-	Cette stratégie est actuellement en cours d'élaboration, Aucune autre information n'est disponible à ce stade. D'après les premiers éléments, cette stratégie fixera des grandes orientations stratégiques.
Initiatives et / ou programmes sectoriels				
Politique agricole de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (ECOWAP) / PDDAA	CEDEAO	+	+	<p>C'est la Direction de l'agriculture et du Développement Rural de la Commission de la CEDEAO qui est principalement en charge de l'ECOWAP/PDDAA</p> <p>- Pour le dialogue : création d'un Comité inter-Départements pour l'agriculture et l'alimentation par la Commission de la CEDEAO pour assurer la cohérence des politiques sectorielles et d'un « Comité consultatif pour l'agriculture et l'alimentation » (forum de discussion/concertation entre la Commission de la CEDEAO, les États membres, le Parlement de la CEDEAO, les organisations professionnelles, les organisations de coopération régionale et les représentants des partenaires techniques et financiers).</p> <p>- Pour la mise en œuvre de l'ECOWAP et plus particulièrement le plan Régional d'investissement agricole, une « Agence technique régionale pour l'agriculture et l'alimentation » est envisagée. Un « Fonds régional pour l'agriculture et l'alimentation », géré par la Banque d'investissement et de développement de la CEDEAO devrait également servir de mécanisme de financement pour l'ECOWAP (et assurer également la coordination financière)⁸⁸.</p>
Politique agricole de l'Union (PAU)	UEMOA	+	-	<p>- Organe institutionnel principalement responsable de la mise en œuvre et du suivi : le Département du développement rural, des ressources naturelles et de l'environnement (DDRE) de l'UEMOA. Au niveau régional, la Commission de l'UEMOA est soutenue par le <i>Comité consultatif régional des filières agricoles</i> (assistance technique).</p> <p>- Au niveau national : réseau de points focaux dans les États membres, chargés d'assurer la cohérence et la complémentarité entre la PAU et les politiques agricoles nationales.</p>

⁸⁸ Voir par exemple: http://www.roppa.info/IMG/pdf/Communication_sur_le_Dispositif_institutionnel_ECOWAP.pdf

Programme / Initiative/ Cadre	Organisation sous-régionale compétente	« Opérationnalisation » ?	Composante nationale ?	Mécanismes institutionnels de coordination / agence de suivi
Politique industrielle commune de l'Afrique de l'Ouest (PICA0)	CEDEAO	+	-	Cette stratégie cherche à instituer un mécanisme de concertation et de mise en œuvre au niveau national et régional entre les acteurs privés et publics. Les organismes compétents de la CEDEAO (la Commission ministérielle des États membres chargée du secteur industriel, le comité des experts nationaux pour le secteur industriel) suivront sa mise en œuvre et produiront des rapports annuels de suivi.
Politique industrielle commune de l'UEMOA	UEMOA	+	-	La Commission de l'UEMOA occupe une place importante au niveau de la coordination de ce programme, en assurant notamment la coordination avec les parties prenantes nationales (États membres, secteur privé...).
Programme d'actions communautaires des infrastructures et du transport routier (PACITR)	UEMOA	+	-	C'est la Commission de l'UEMOA qui est en charge d'initier et de coordonner les activités en relation avec les États membres. La recherche des financements nécessaires incombe essentiellement à la Commission de l'UEMOA et à la BOAD .
Système d'échanges d'énergie électrique ouest-africain (EEEOA)	CEDEAO	+	-	La structure de gouvernance de l'EEEOA comprend : l'Assemblée générale, le Conseil exécutif, les Comités organisationnels et le Secrétariat général de l'EEEOA, y compris le Centre d'information et de coordination de l'EEEOA . Le Secrétariat général de l'EEEOA assure la gestion et mise en œuvre au quotidien. Le Secrétaire général facilite et maintient les accords de coopération internationale avec les organisations d'échanges d'énergie électrique des autres parties du monde et établit des contacts avec les parties prenantes du secteur énergétique dans les États membres de la CEDEAO et le reste de l'Afrique. (Art. 7 de la Convention de l'EEEOA). Parmi les structures de dialogue avec les partenaires financiers figure la réunion annuelle de coordination avec les bailleurs .

Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) vise à améliorer la coopération internationale entre l'Europe et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

Cette fondation indépendante créée en 1986, a un objet double :

- renforcer les capacités des acteurs publics et privés des pays ACP et d'autres pays moins avancés ; et
- améliorer la coopération entre les partenaires du développement européens et de la région ACP.

Le Centre met l'accent sur **trois thèmes** étroitement liés :

- Politique de développement et relations internationales
- Coopération économique et commerciale
- Gouvernance

Le Centre coopère avec d'autres organismes et dispose d'un réseau de collaborateurs en Europe et dans les pays ACP. Les connaissances, les idées et l'expérience tirées du dialogue, du travail en réseau, des recherches et consultations sur le terrain, sont largement partagées avec les publics cibles des pays ACP et de l'UE grâce à des conférences internationales, à des réunions d'experts, aux médias électroniques et à diverses publications.

Documents de réflexion de l'ECDPM

Les Documents de réflexion de l'ECDPM font le point sur les activités en cours au Centre européen de gestion des politiques de développement. Ils sont diffusés aux personnes de terrain, chercheurs et décideurs, dont l'apport et les commentaires sont les bienvenus. Prière d'envoyer tous commentaires, suggestions ou demandes d'exemplaires supplémentaires à l'adresse ci-dessous. Les opinions exprimées n'engagent que leur auteur, et ne reflètent pas nécessairement la position de l'ECDPM ou de ses partenaires.

La présente publication a bénéficié du généreux soutien des pays apportant un soutien structurel à l'ECDPM : Pays-Bas, Belgique, Espagne, Finlande, Irlande, Luxembourg, Portugal, Royaume-Uni, Suède, et Suisse.

ISSN 1571-7577

European Centre for Development
Policy Management

ecdpm

HEAD OFFICE SIÈGE

Onze Lieve Vrouweplein 21
6211 HE Maastricht
The Netherlands *Pays Bas*
Tel +31 (0)43 350 29 00
Fax +31 (0)43 350 29 02

BRUSSELS OFFICE BUREAU DE BRUXELLES

Rue Archimède 5
1000 Brussels *Bruxelles*
Belgium *Belgique*
Tel +32 (0)2 237 43 10
Fax +32 (0)2 237 43 19

info@ecdpm.org
www.ecdpm.org
KvK 41077447



Imprimé sur papier certifié.