

Activité d'Apprentissage CEDEAO-FAO

Agoué, Bénin, 20 - 22 Août 2012

**SOUTENIR LA CROISSANCE AGRICOLE
DANS LE CADRE DU PDDAA EN UTILISANT
L'APPROCHE SECTORIELLE**

Désirée Dietvorst

Eric Buhl Nielsen

OBJECTIF GENERAL

Renforcer les capacités des ministères et agences de l'agriculture en Afrique de l'Ouest, afin de promouvoir efficacement le développement et l'investissement agricoles, en utilisant des approches sectorielles et programmes

OBJECTIFS SPECIFIQUES

1. Comprendre le cadre conceptuel des approches - programmes (approches sectorielles, programmes sectoriels, approche-programme):
2. Partager Les expériences des approches sectorielles en agriculture, avec une référence particulière a leurs liens avec le processus national du PDDAA,
3. Explorer l'importance des approches programmatiques dans la planification et la mise en œuvre des investissements agricoles au niveau des pays,
4. Identifier les prochaines étapes au niveau des pays en ce qui concerne la formulation et la mise en œuvre des plans nationaux d'investissement agricole dans le cadre du PDDAA.

Vue d'Ensemble du Programme

Lundi 20 Août	MADRI 21 Août	Mercredi 22 Août
Programme et participants	Récapitulatif du Jour 1 & Introduction du Jour 2	Récapitulatif du Jour 2 & Introduction du Jour 3
1. Approches Sectorielles (AS)	4. PDDAA & Approches sectorielles dans l'Agriculture	<u>SAKSS aux niveaux regional et national</u>
2. Les Approches Sectorielles dans l'Agriculture	Plan Régional d'Investissement Agricole de la CEDEAO	Organisations de Producteurs dans le cadre du PDDAA
Déjeuner	Déjeuner	Déjeuner
3. PDDAA: Structures, étapes et processus	Expériences des pays avec le <u>PNIA</u> et les Approches sectorielles	Expériences de pays avec le <u>PNIA</u> et les Approches sectorielles
Mise en Oeuvre du PDDAA en Afrique de l'Ouest	Travail de Groupe par Thème	Travail de Groupe par Pays
Expériences des pays	Récapitulatif Jour 2	Évaluation et Clôture

Session 1

L'APPROCHE SECTORIELLE

Approche Sectorielle & Programme

Une **Approche Sectorielle** traite de la responsabilité d'un pays en matière d'élaboration de politiques, d'allocation de ressources, de prise de décision et d'interventions dans un secteur donné

Un **Programme Sectoriel** est le moteur de la mise en œuvre de l'Approche Sectorielle, avec:

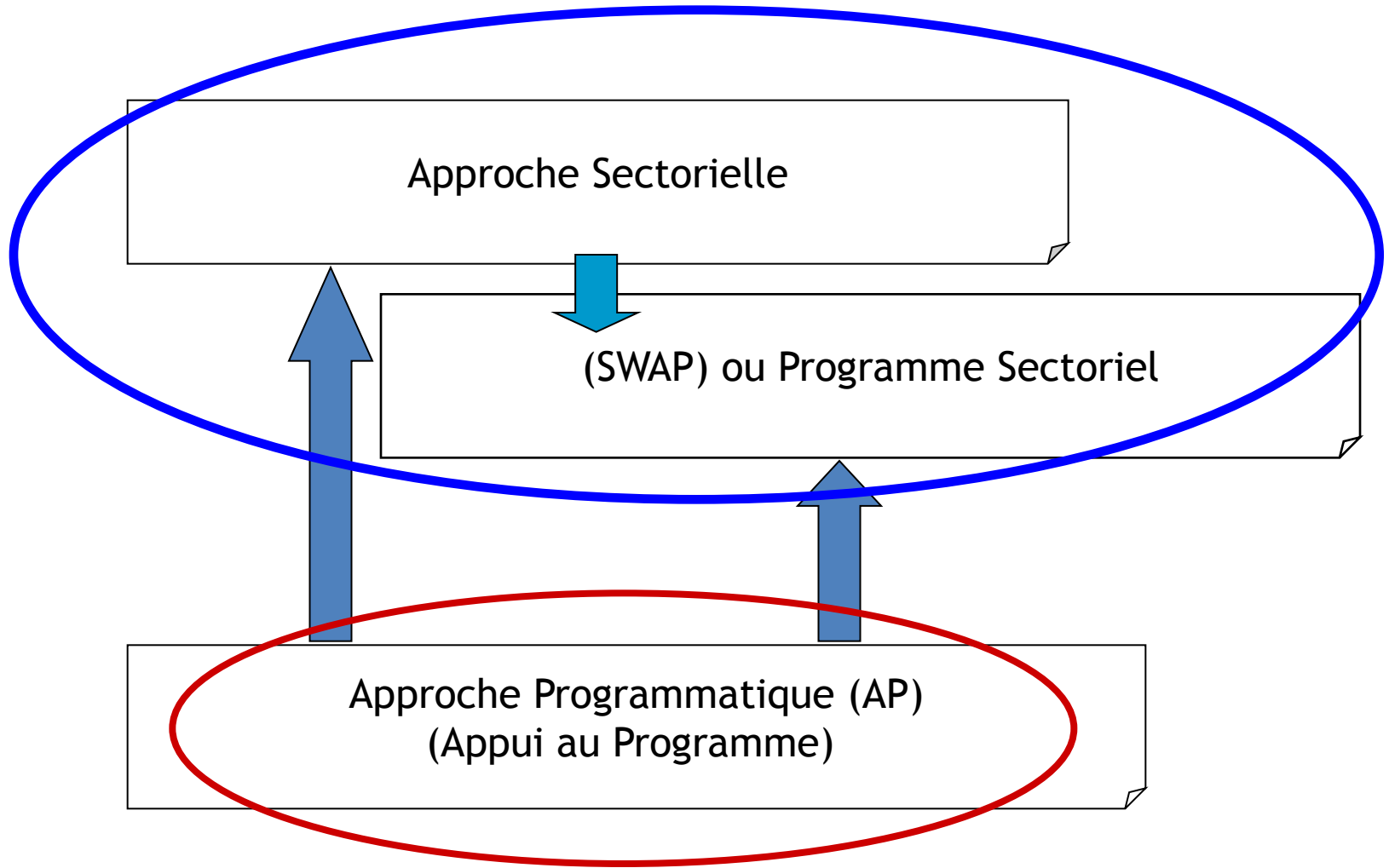
1. Une politique et une stratégie cohérentes;
2. Un budget à moyen terme et annuel;
3. Un cadre de coordination de la mise en œuvre

Les Approches Programmatisques (AP)

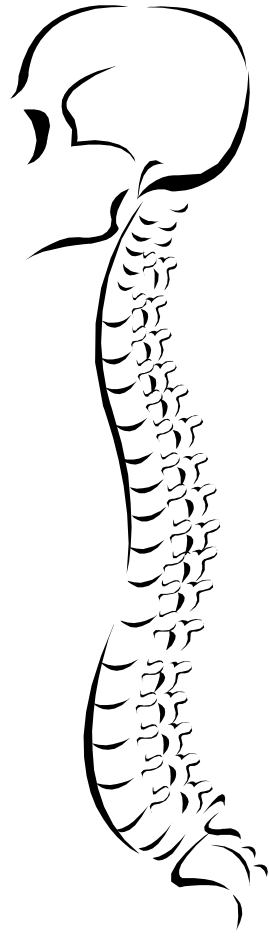
Une **Approche programmatique** est une forme d'engagement dans la coopération pour le développement sur la base du principe d'un appui coordonné à un programme de développement piloté sous responsabilité locale ou du pays:

- Un leadership par le pays ou l'organisation hôte;
- Un cadre unique de programme et de budget;
- Une coordination des bailleurs et une harmonisation des procédures
- Des efforts en vue d'accroître, à la longue, l'usage des procédures locales

Gouvernement - PDs



Le 'squelette' de l'Approche Sectorielle



Politique



Budget

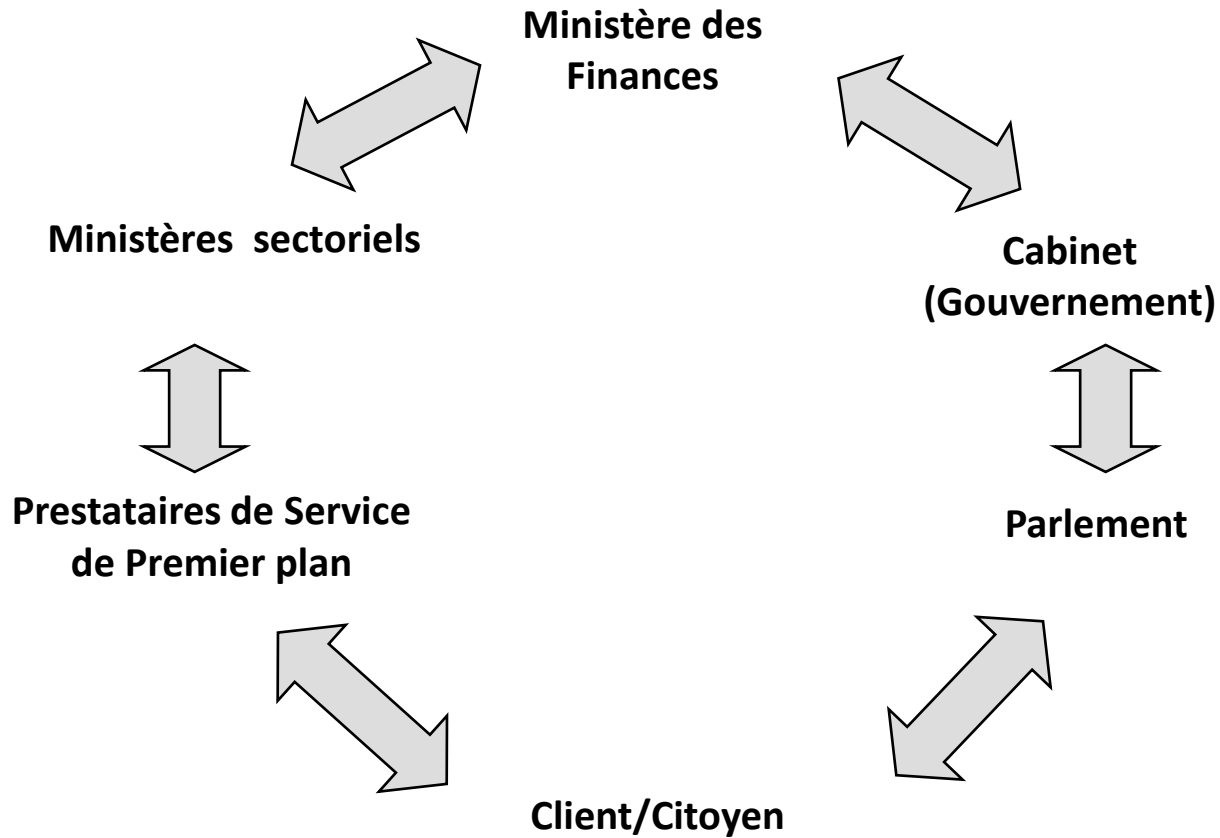


Action



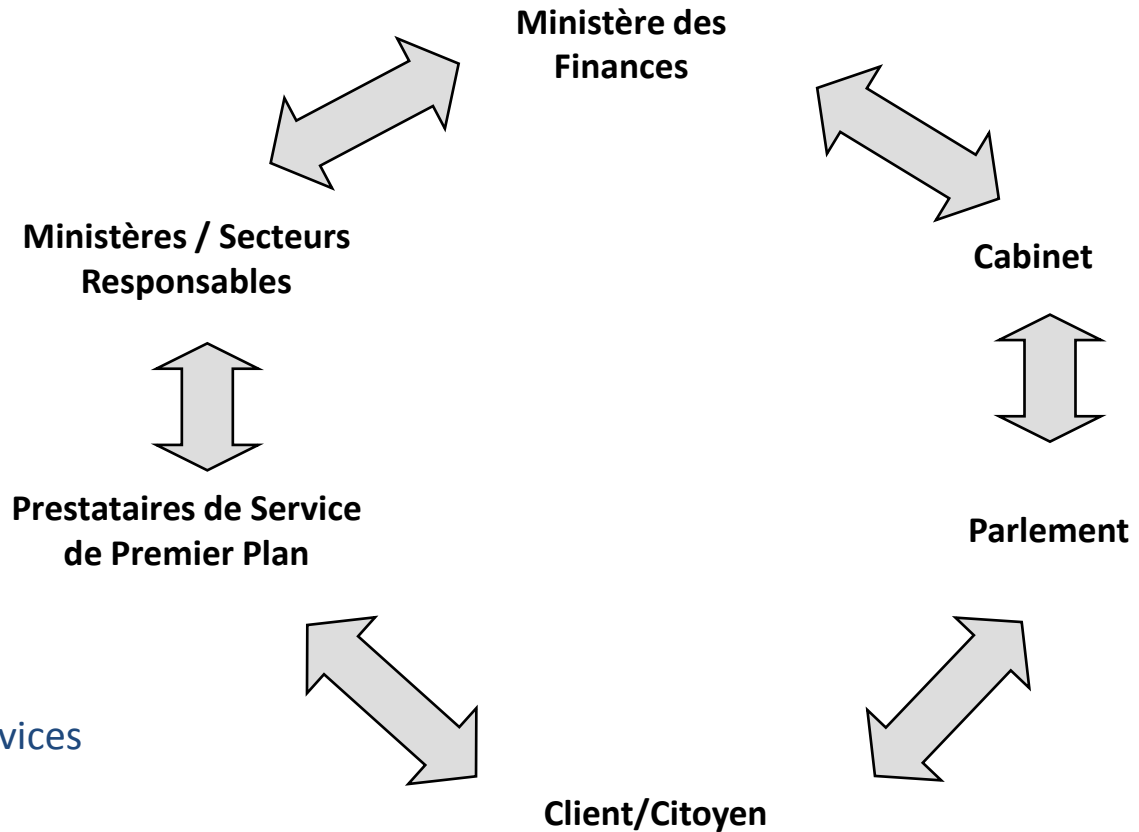
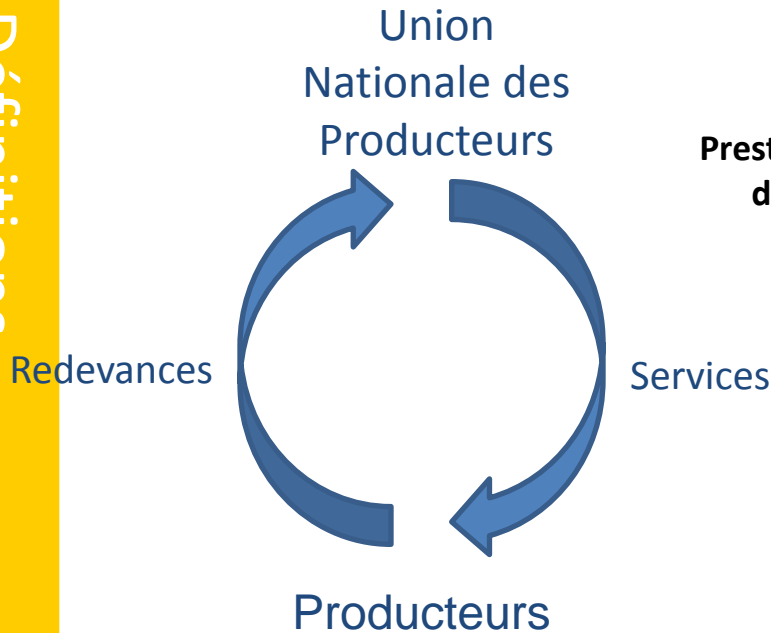
Suivi

Vue d'ensemble



La Situation dans son Ensemble

Une petite illustration



Modalités d'Appui Financier

Projet / Fond non-commun

Intervention d'un Partenaire au Développement seul, au moyen de **procédures spécifiques**, en vue de produire des **résultats spécifiques** en appui à un programme sectoriel.

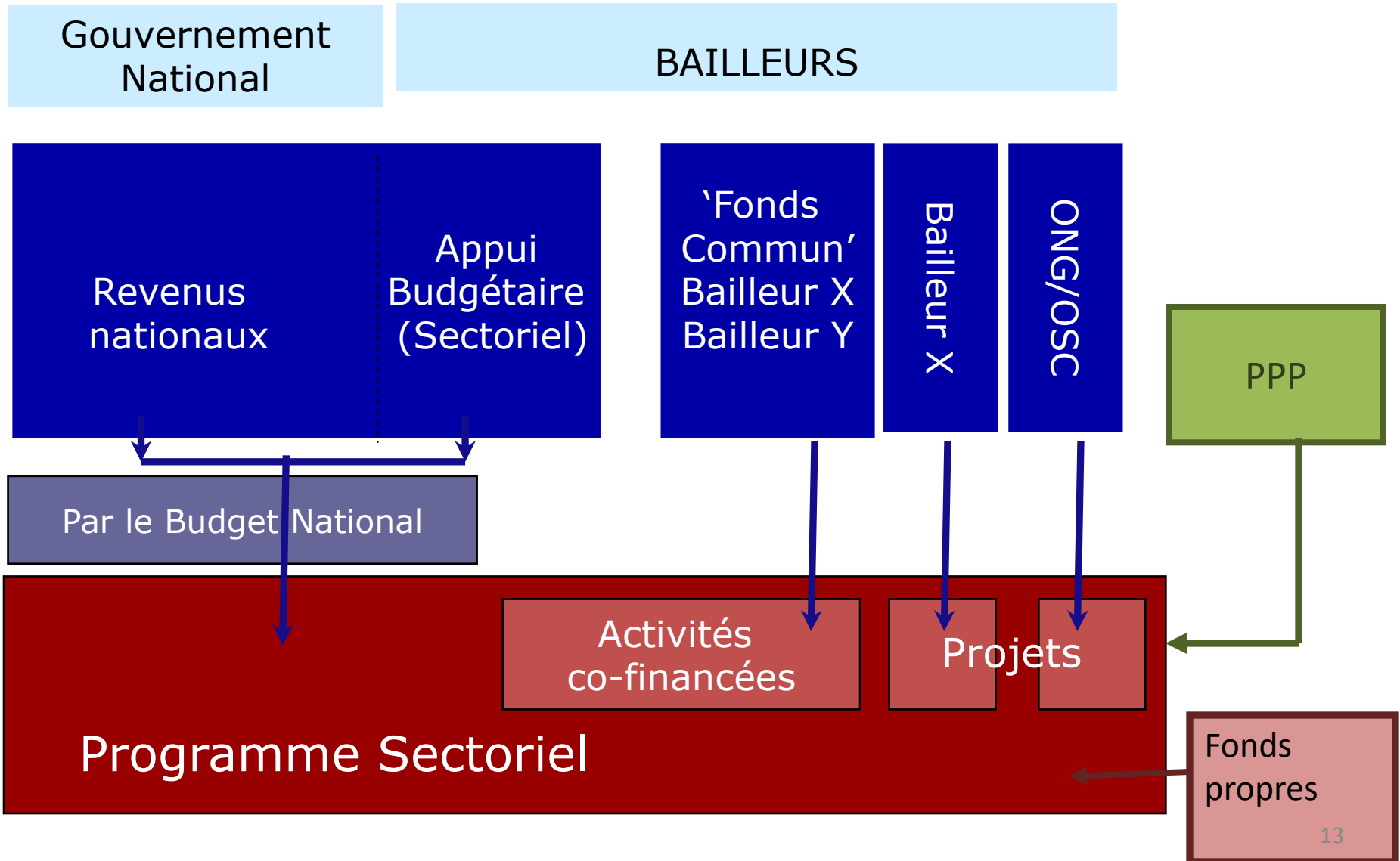
Fonds (Panier) Commun

Intervention d'un groupe de PD au moyen de **procédures communes** concertées en vue de produire des **résultats spécifiques** en appui à un programme sectoriel.

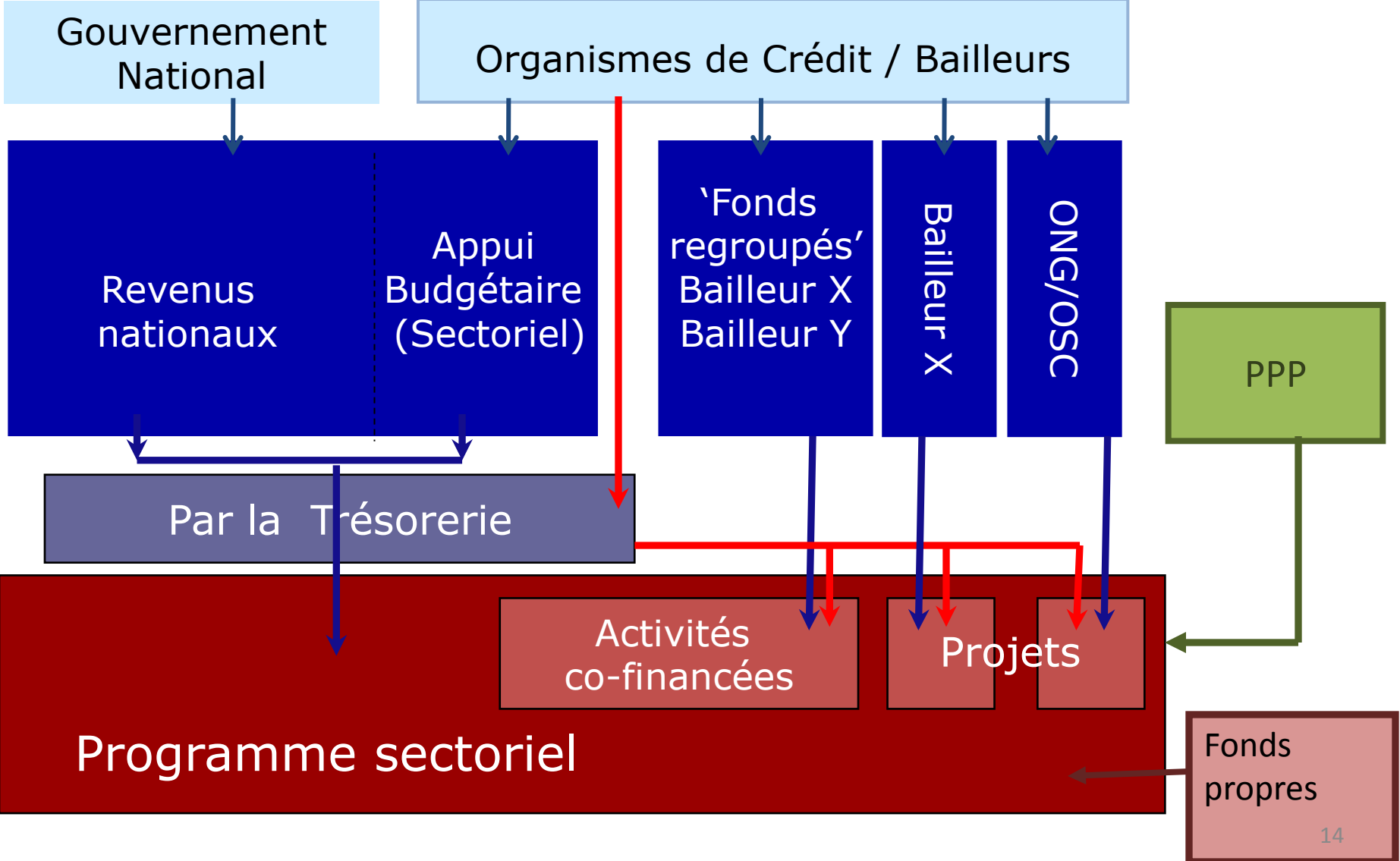
Appui Budgétaire Sectoriel

Transfer des ressources au Budget National en appui global à un *programme sectoriel* assorti d'un cadre de dépenses.

Modalités de Financement Commun



Flux possibles des ressources



L'Approche Sectorielle est:

Une approche pratique de la planification et de la gestion qui:

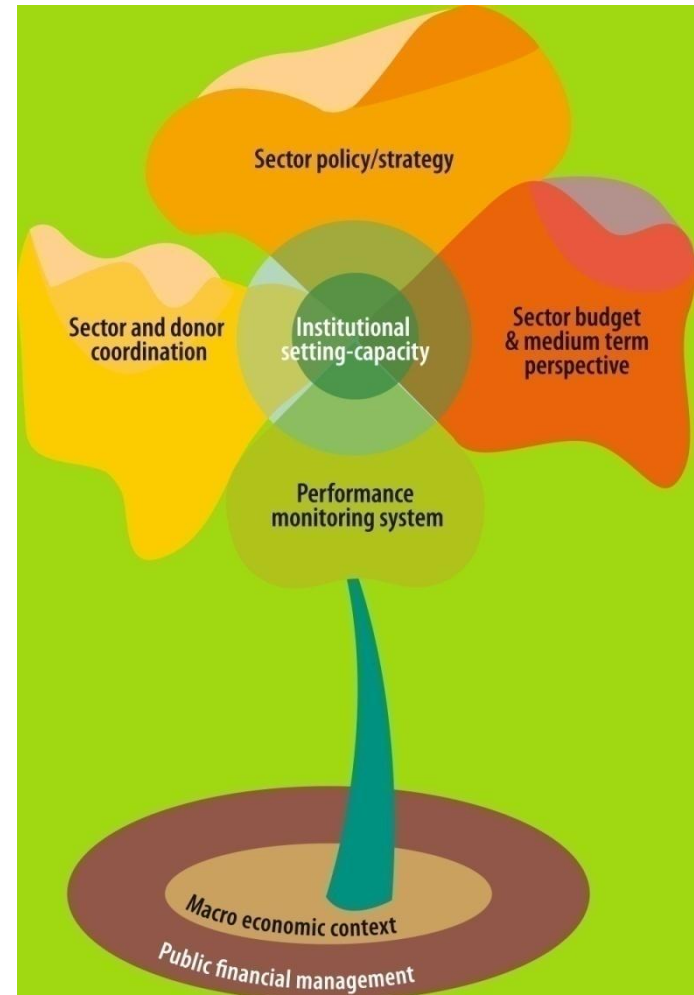
- Identifie les contraintes et opportunités interliées du secteur;
- Résout les contraintes et opportunités nécessitant une action coordonnée entre des acteurs et des sous-secteurs
- Renforce les liens entre la politique, le budget, les activités et les résultats du secteur

Cela signifie que...

- L'Approche Sectorielle est avant tout un instrument de planification et de gestion au service du gouvernement, instrument qui **peut** être soutenu par les bailleurs...
- et lorsqu'elle est soutenue par les bailleurs, l'Approche Sectorielle offre au gouvernement un outil efficace à la coordination des bailleurs, et sur lequel toutes les modalités d'appui (des PD) peuvent être alignés.

Éléments de l'Approche Sectorielle

- La politique et la stratégie sectorielles
- Le budget sectoriel et sa perspective à moyen terme
- La coordination du secteur et des bailleurs
- Les institutions & les capacités
- Le suivi des performances & la reddition des comptes
- La politique macro-économique
- Le système de gestion des finances publiques



La Capacité - au coeur de l'Approche Sectorielle



Dans le secteur public, la capacité est souvent lente et incrémentale puisqu'elle dépend de plusieurs facteurs à tous les niveaux – imputabilité / mesures incitatives - la situation dans son ensemble et la situation du secteur

Un Environnement Favorable

“l’analyse de l’économie politique (processus politiques) comprend:

- *L’interaction des processus **politiques** et **économiques** dans une société;*
- *La répartition du pouvoir et de la richesse entre différents groupes et individus; et*
- *Les processus qui créent, nourrissent et transforment ces relations, au fil du temps.”*

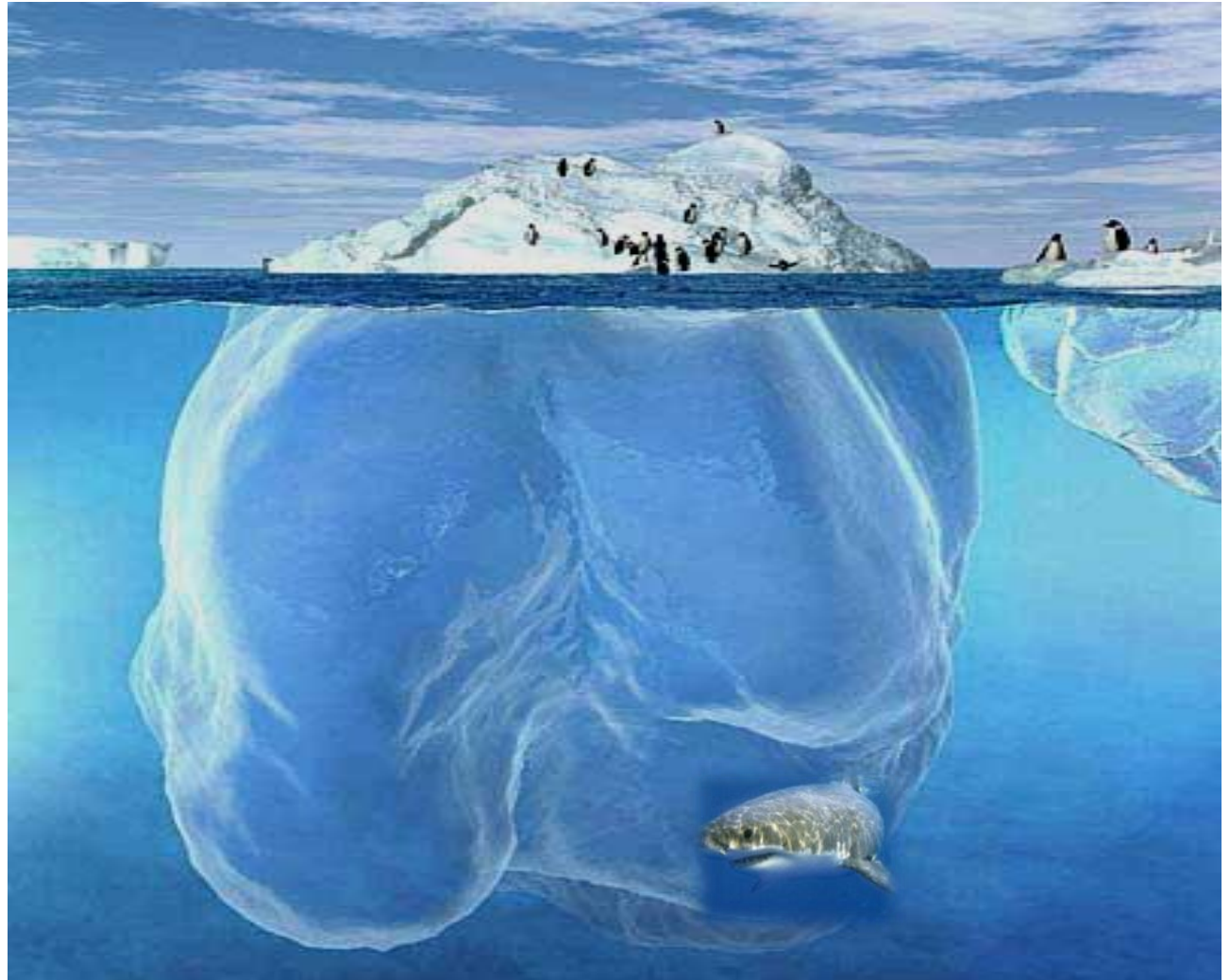
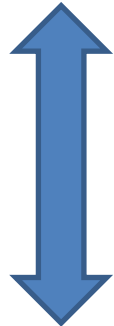
OECD/DAC

Un Environnement Favorable

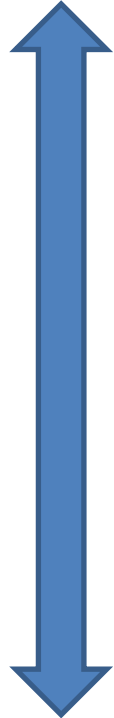
- On observe souvent:
 - Des problèmes persistents,
 - des dysfonctionnements au niveau des institutions, qui perdurent
 - Une résistance farouche aux réformes et aux changements,
 - L'échec de l'action collective en dépit des approches participatives,
 - Un impact réduit du renforcement des capacités

Un Environnement Favorable

Focus de
l'analyse
traditionnelle



Focus de
l'analyse de
l'économie
politique



Un Environnement Favorable

L'Analyse de l'économie Politique peut:

- Révéler comment les ressources sont distribuées et disputées.;
- Apporter des éclairages sur les intérêts en jeu, incitations, règles et institutions sous-jacentes;
- Permettre de formuler des stratégies de développement plus efficaces et politiquement réalisables;
- Permettre de formuler des attentes plus réalistes de ce qui est réalisable;
- Contribuer à faire ressortir les risques courus;
- Permettre d'identifier les principales opportunités et barrières à la réforme de la politique;
- Indiquer la manière dont les bailleurs peuvent faire usage de leur influence pour promouvoir le changement positif.

GSDRC 2010

[More on PE analysis](#)

Diverses Méthodes

Analyse Stratégique
de la Corruption et de
la Gouvernance
(SCAGA)

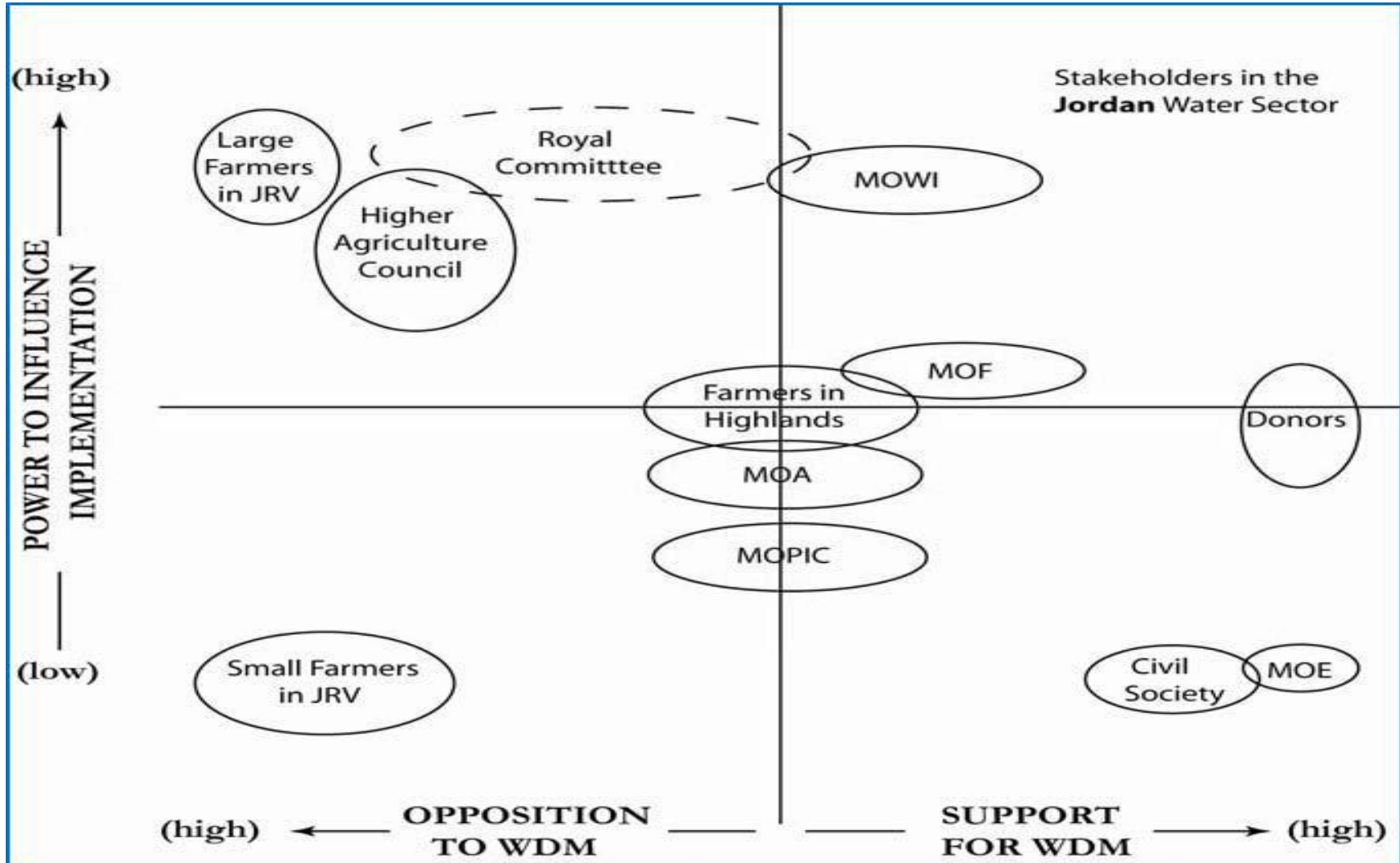
Analyse de l'Impact
social de la pauvreté
(PSIA)

Gouvernance par les
problèmes et
économie politique
(PGPE)

Analyse du Pouvoir

Moteurs du
changement

Exemple d'application de l'Analyse de l'Economie Politique



Éléments communs à toutes les méthodes

Politique et pouvoir

- Au centre du changement, les processus politiques réagissent aux incitations, tout comme elles les créent

Réalités et systèmes de valeur du pays

- Commencez par comprendre les systèmes locaux plutôt que par les normes extérieures – formulez quelques hypothèses

Facteurs sous-jacents

- Identifiez les facteurs sous-jacents à long terme de l'histoire, des conflits, de la géographie et de la culture

Institutions

- Focalisez sur les institutions - formelles ou informelles, reconnaissant qu'elles peuvent ne plus refléter les valeurs communes

Agences de développement en tant qu'acteurs

- Un agenda politique n'a pas besoin d'être géopolitique - l'argent en lui-même suffit

Session 2

APPROCHES SECTORIELLES DANS L'AGRICULTURE

	Santé, Éducation...	Agriculture et Recherche et Développement
Le Secteur est:	Développement humain et Social	Productif
L'État est:	Principal prestataire de services et organisme de régulation	Organisme de régulation, facilitateur et également prestataire de services
Principale source d'investissement	Public	Privée/publique: les fonds publics doivent favoriser l'investissement privé
Destination des services gouvernementaux:	Services publics	Focalisé sur 'Rendre l'environnement favorable'
Visibilité des dépenses publiques:	Bonne; autour de résultats tangibles	Pas facile; réduite , suite aux investissements croissants du secteur privé.
Consensus autour de la politique:	Souvent acquis	Souvent difficile
Reforme institutionnelle basée sur:	La re-organisation des responsabilités au sein du secteur publique	La re-division des rôles entre les acteurs publiques et privés
Nombre d'acteurs ou d'interactions:	Plus faible	Plus élevé

Problèmes liés aux Approches Sectorielles dans l'ADR

- Lacunes de l'appropriation
 - gouvernemental - biais au niveau national
 - Représentants, légitimité des Acteurs-Organisations Non Étatiques
- Difficultés relatives à la coordination
 - L'effet réducteur (Sector Narrow Approach -SNAP) - Difficultés à couvrir le secteur dans son ensemble
- Suivi et Évaluation
 - Disponibilité des données, que faut-il mesurer?
- Coûts de transactions élevés
 - Accent excessif sur les mécanismes de financement commun

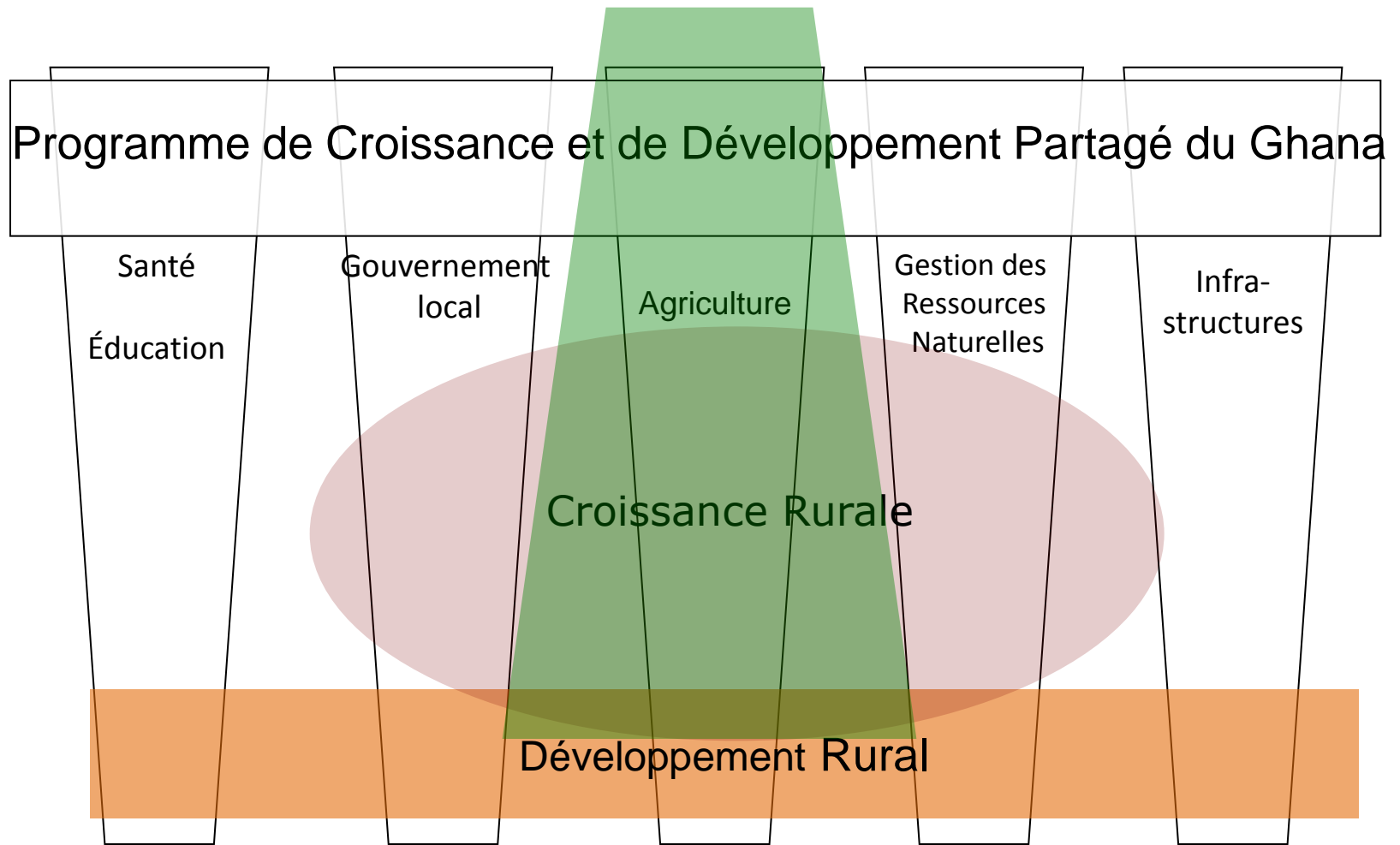
Adapter l'approche au secteur

“Un programme sectoriel doit couvrir toutes les politiques et programmes de dépenses dans un domaine où la fragmentation de la planification et de la mise en oeuvre réduiraient gravement l'efficacité et le rendement”

Peter Harrold et al, The broad sector approach to Investment Lending 1995:8

Dans la délimitation du 'secteur', il doit être adopté une approche pratique basée sur: Qu'est-ce qui doit être rassemblé pour que le développement marche?

Agriculture et Développement Rural



‘Quelle est le champ du secteur?’ - 1ère Partie

L'on peut définir ‘Le Secteur’ de plusieurs manières:

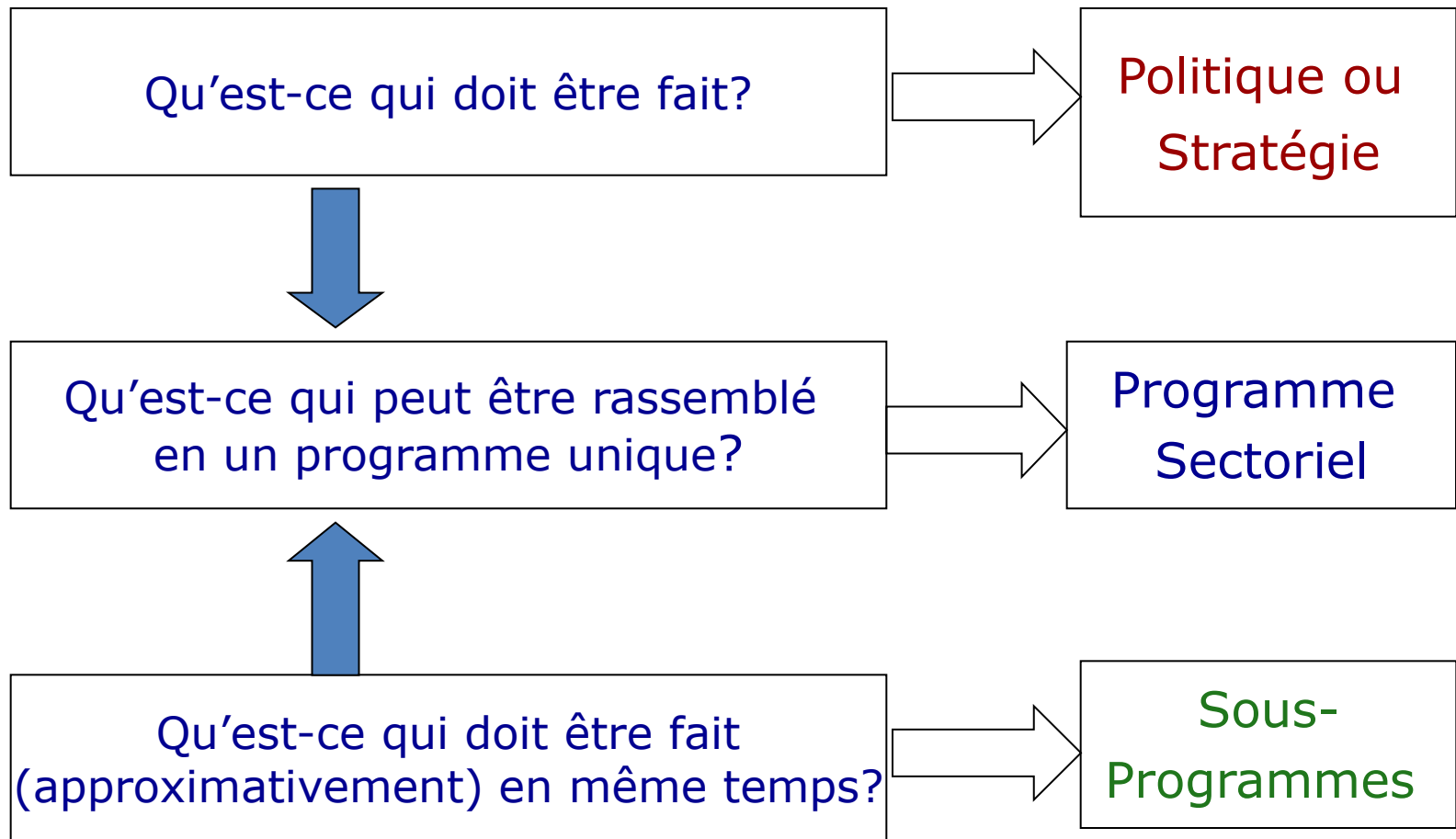
- Sur la base d'un domaine socio-économique produisant des biens et/ou des services spécifiques
- Un domaine de politique ou un ensemble de résultats
- Un domaine géographique ou un concept territorial
- Selon l'organisation du gouvernement et sur la base des découpages administratifs

'Quelle est le champ du secteur' - 1ère Partie

'Le champ du secteur' doit également dépendre de l'objectif de la **délimitation**:

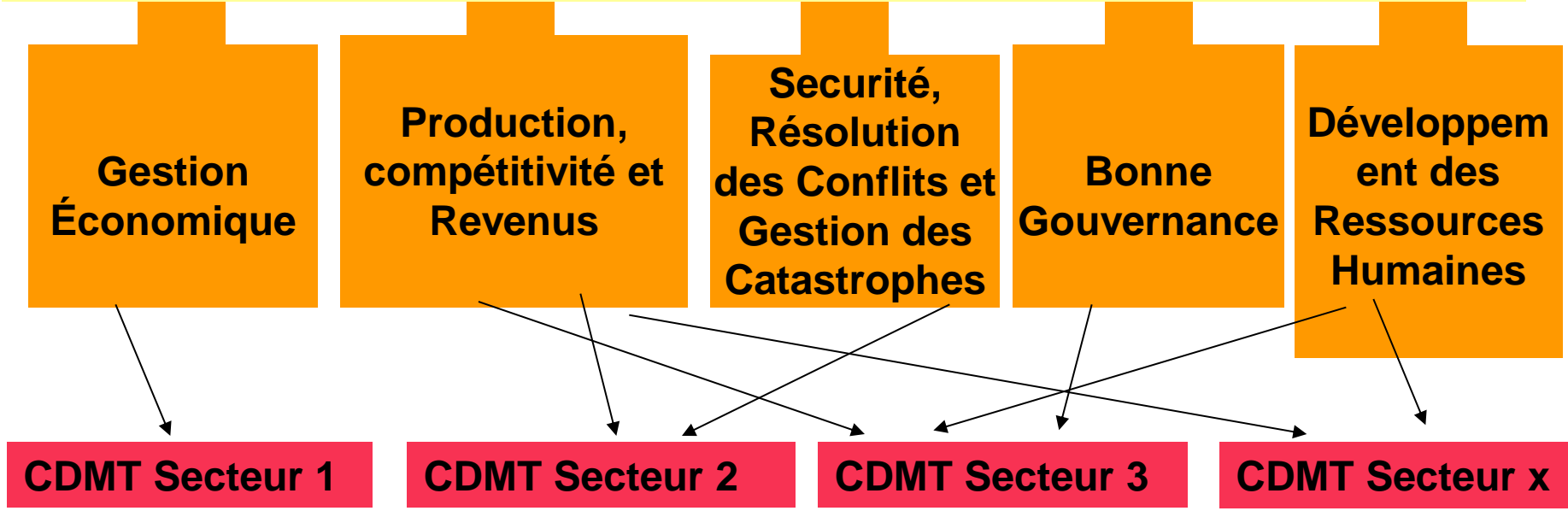
1. La **politique** sectorielle: peut avoir besoin d'être large pour prendre en compte les liens d'interdépendance en vue de produire un impact
2. Le **programme** sectoriel : doit dépendre du contexte institutionnel et des conflits d'intérêts éventuels
3. Le **budget** sectoriel: doit être basé sur des cadres budgétaires et sur des instruments et procédures de gestion des finances publiques, existants

Traduire les politiques en programmes

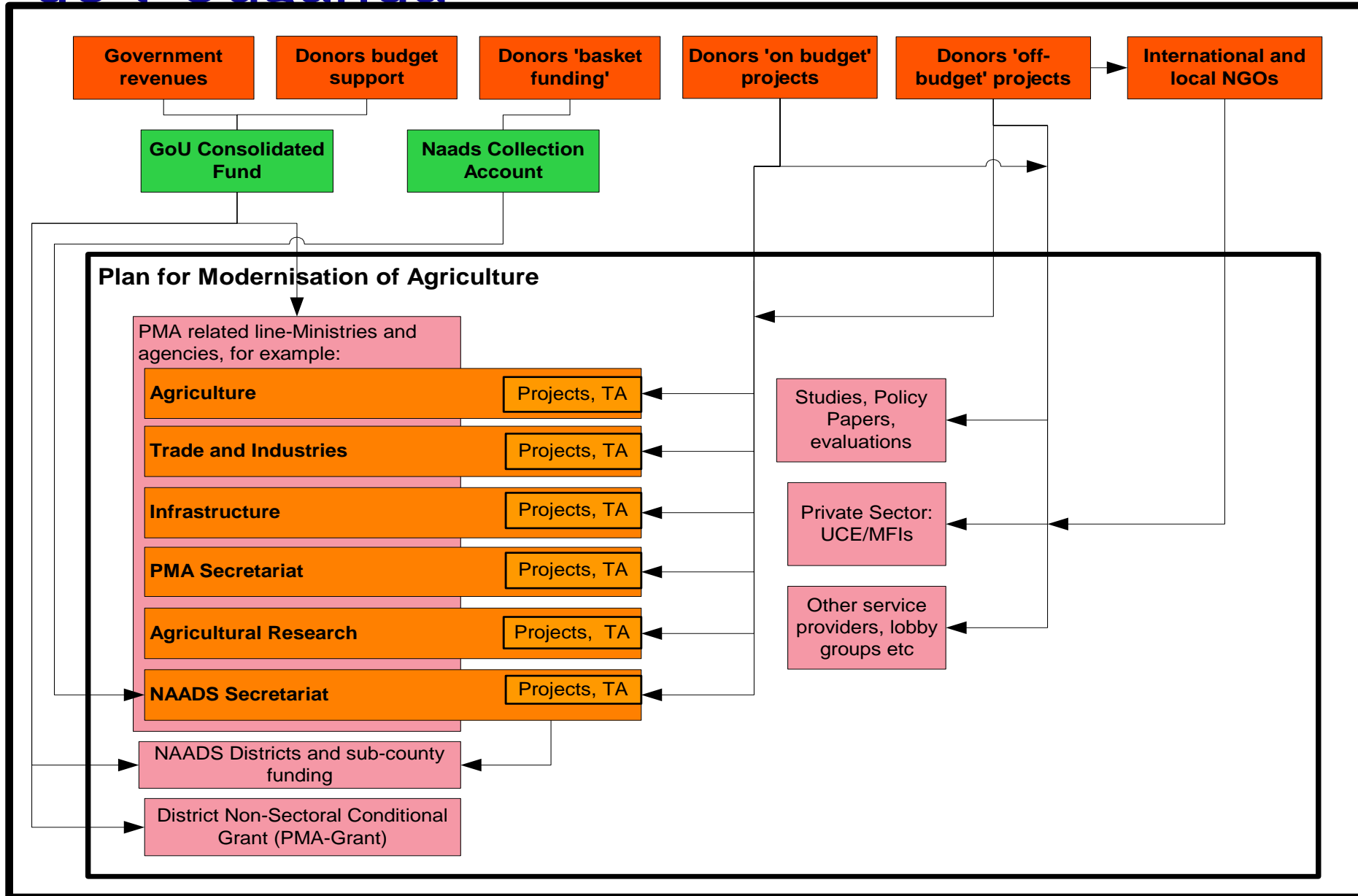


Ouganda: PMA (Programme pour la Modernisation de l'Agriculture)

Plan d'Action d'Éradication de la Pauvreté (1997/2001/2004)



Financement du Programme d'Agriculture de l'Ouganda



Recapitulatif Jour 1

Acteurs Non-Etatiques

- Mechanisms pour impliquer le secteur privé et les acteurs non-étatiques dans l'approche sectorielle
- Quel est le rôle des ONGs et Organisations de la Société Civile?
- Pourquoi la Société Civile n'est-elle pas bien impliquée dans la développement agricole dans la région?

Aspects Insitutionals

- Comment l'approche sectorielle contribue-t-elle à la decentralisation?
- Coordination et engagement des différents ministères dans l'approche sectorielle
- Responsabilisation croissante des acteurs
- Quels sont les pré-requis et comment stimuler les donateurs à participer?

Finance

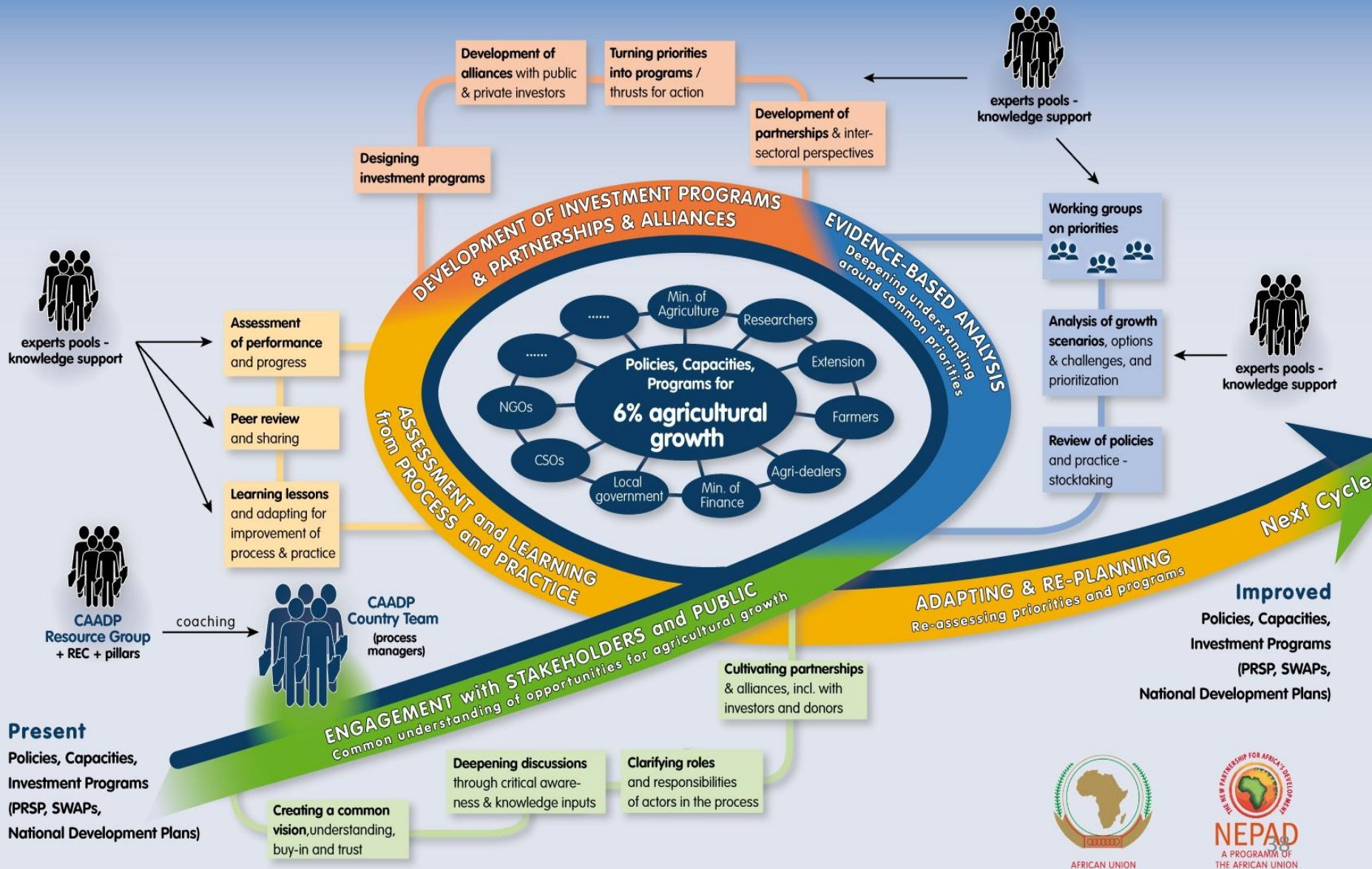
- Comment le PNIA peut-il accroître le niveau des investissements?
- Progrès enregistrés quant à la Déclaration de Maputo sur les dépenses d'investissement dans le secteur agricole

Regional integration

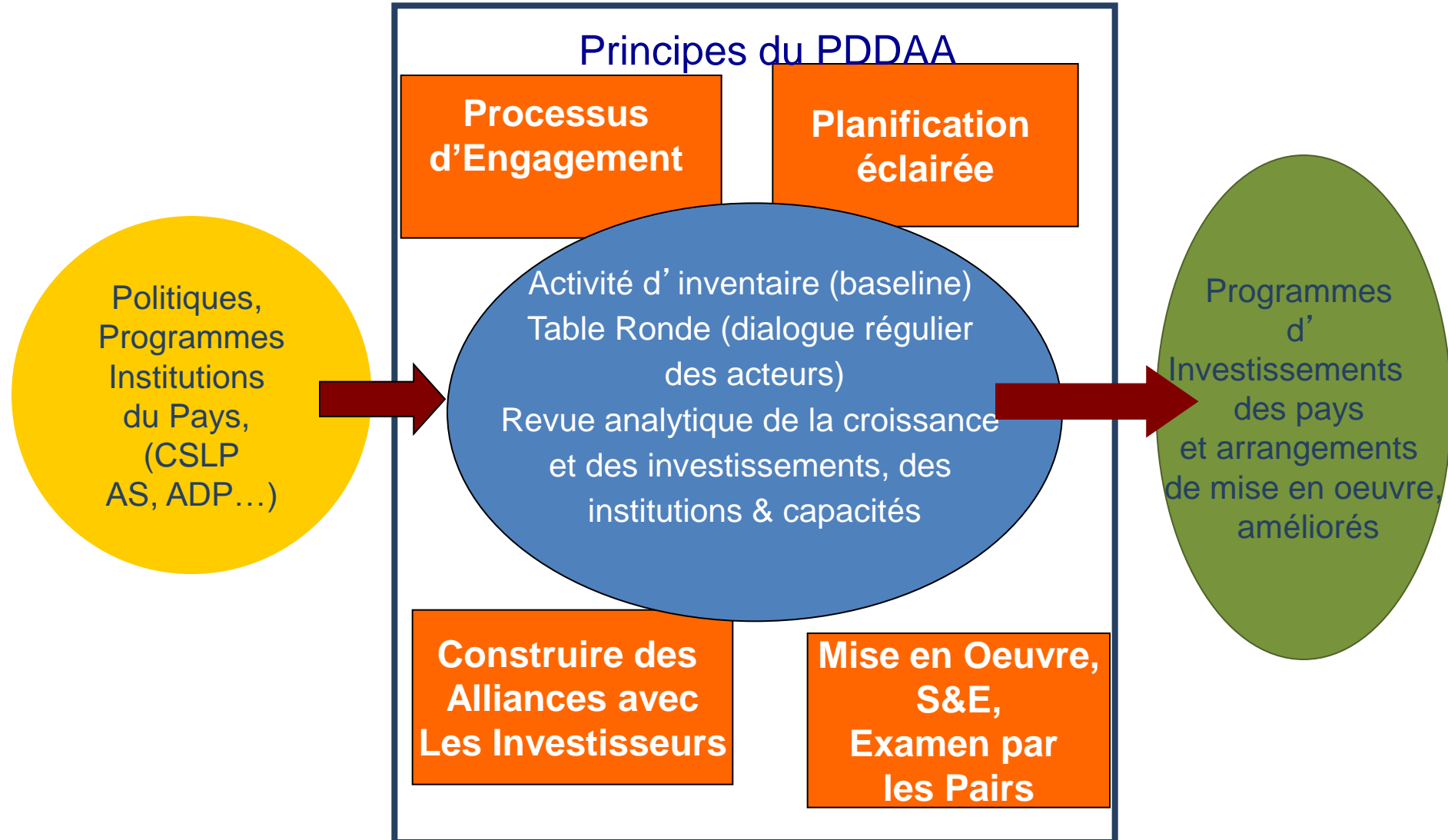
- Lier l'intégration régionale et la croissance agricole
- Comment le Tarif Extérieur Commun (TEC) au niveau régional, peut promouvoir le secteur agricole?
- Le suivi effectué au niveau régional par la CEDEAO

Session 3

PROGRAMME DÉTAILLÉ DE DÉVELOPPEMENT DE L' AGRICULTURE AFRICAINE (PDDAA)



Processus pays du PDDAA



État de Mise en Oeuvre du PDDAA en Afrique de l' Ouest

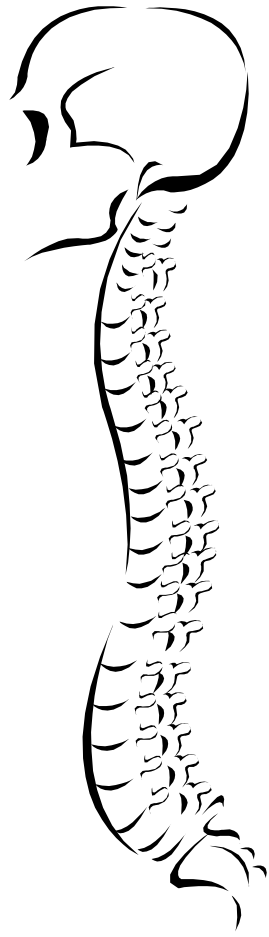
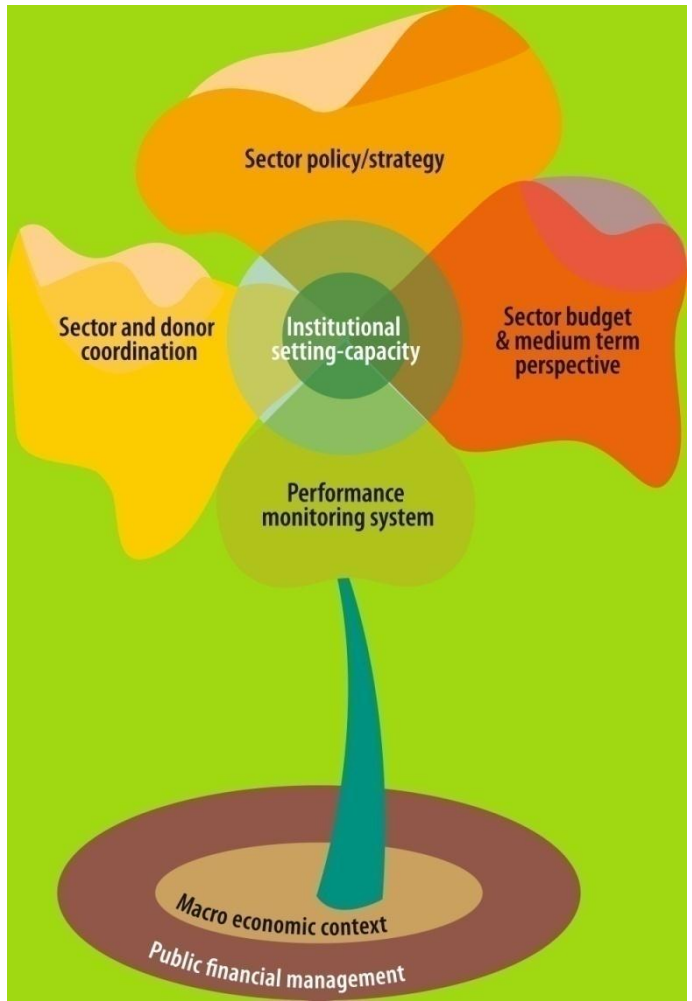
Mise en œuvre du PDDAA au niveau national

Session 4

Elements essentiels du SWAp

Politique - Finance - S&E

Elements essentiels



Politique

Budget

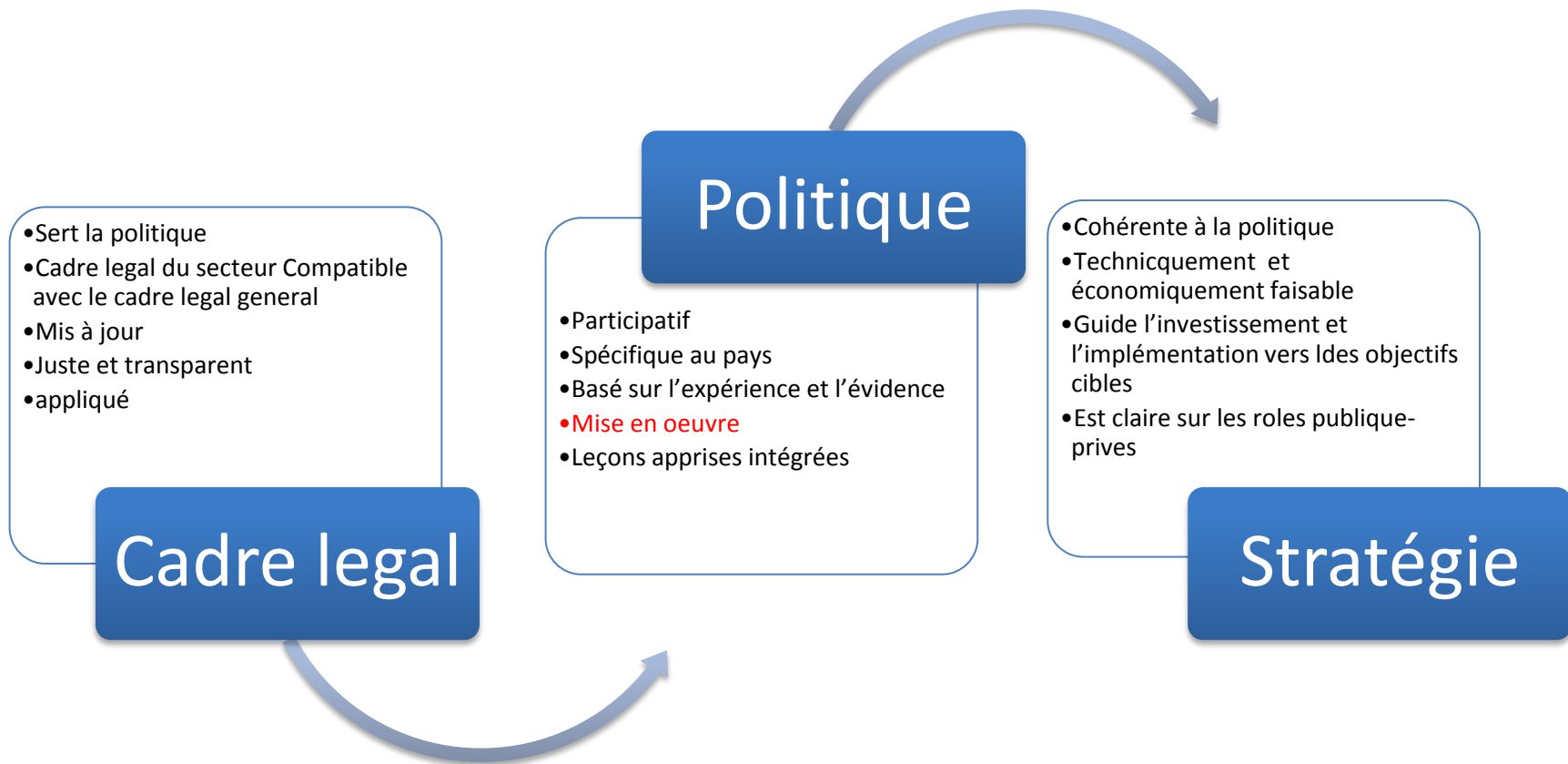
Action

Suivi

Les Défis de la politique

- Importance du cadre légal et politique à l'échelle macro
- Alignement de la politique au niveau du secteur
- Politiques et processus politiques: gagnants et perdants de la politique
- Clarté sur les rôles entre acteurs publics et privés
- Permettre les processus participatifs tout en fermant la porte aux 'listes de souhaits'
- 'Politique ou Conformité à la Stratégie'
- Large politique, programme (s) d'exécution fonctionnels réduits
- Discussions sur les ressources - politique et budget

Le cadre legal comme fondation



Défis communs dans la politique

Il n'y a pas de politique

La politique n'est pas assez bonne

La politique est là, mais n'est pas mise en oeuvre

Il y a de gros gaps dans la politique

Les gens sont fatigués de parler de politique et veulent voir l'action

Les acteurs importants n'ont pas d'influence sur la politique

Il y a des différences sérieuses dans l'opinion entre les partenaires et les donateurs

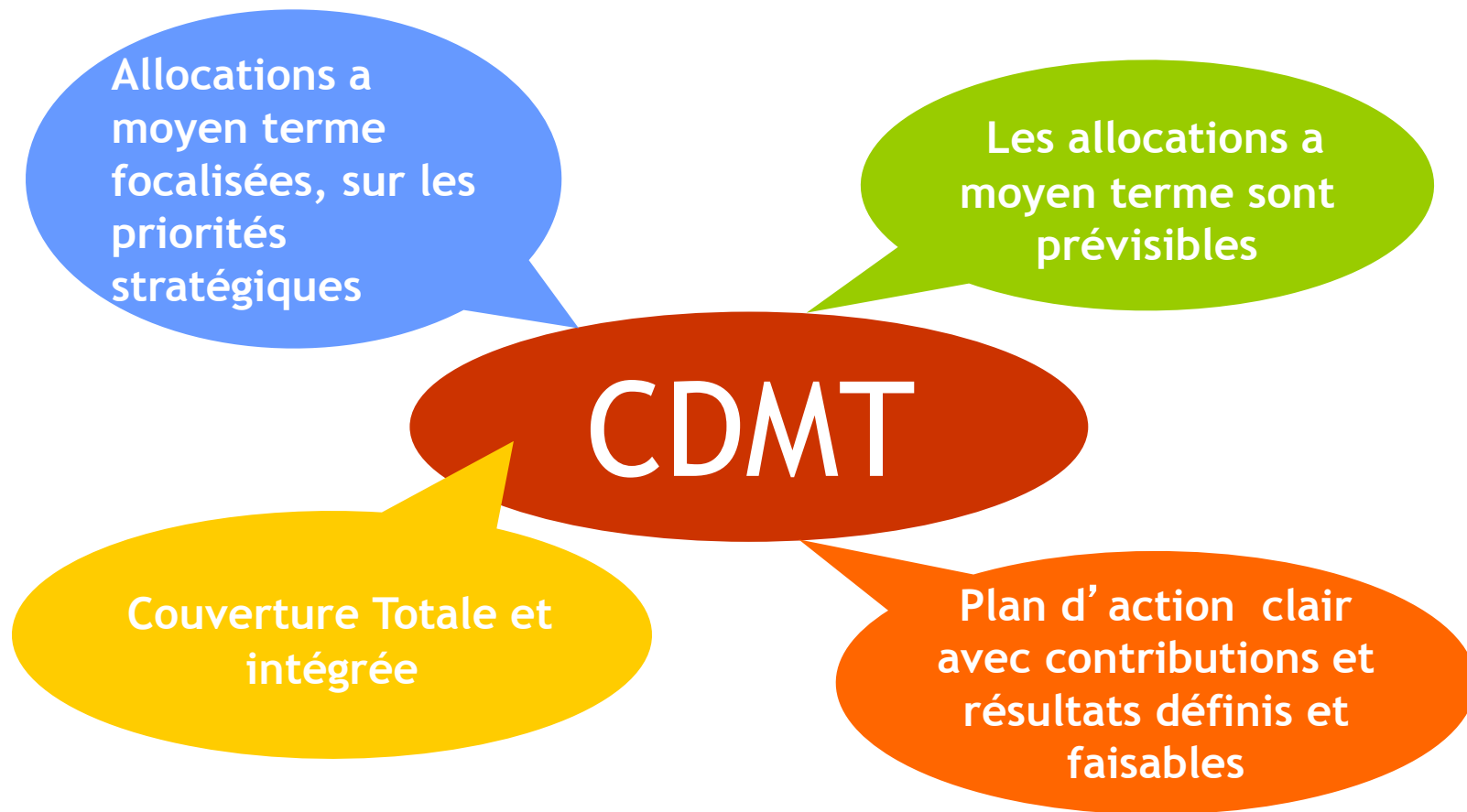
Les donateurs influents ne suivent pas la politique et le gouvernement les laisse faire.....

Finance - Défis dans A&DR



- Le rôle de l'investissement public versus privé
- Fragmentation du budget du 'secteur'
- Aligner le budget du programme (sector) sur les structures du pays
- L'importance des sources de revenus
- Importance des acteurs non-étatiques (risque de trop de focalisation sur le gouvernement et le niveau national)
- Choisir les modalités adéquates de soutien financier

Caractéristiques d'un CDMT – un outil pour le cadre financier pluri-annuel



Le role du budget public

- Le cycle du budget national demande une attention de la part des agences du secteur
- Spécialement lorsque l'on peut compter sur moins d'appui à travers des projets
- Besoin d'un lien fort entre le Min de Finance - et le Ministère sectoriel
- Le role du budget publique dans le secteur
 - Dépenses publiques pour rendre l'environnement favorable
 - Qualité plutôt que quantité de l'investissement public
 - Lien dépenses publiques - développement du secteur
- Le budget doit refléter les vraies priorités (de la politique sectorielle)
- Le cycle du budget national demande une attention par les donateurs

Morcellement du budget du secteur

Risques	Opportunités
<p>Nombreux ministères, départements, agences, agences paraétatiques, agences semi-autonomes</p>	<p>Groupes de travail sectoriel pour élaborer ensemble le ' le budget du secteur' a partir des différentes agences publiques</p> <p>Utilise la budgetisation programatique</p>
<p>Sources de financement public et privé</p>	<p>Ressources exterieures (fournies par les bailleurs) à enregistrer dans le systeme national du budget</p>
<p>Importance des ressources internes</p>	<p>Fonds générés par le secteur doivent etre assujettis aux memes regles que les fonds en provenance du tresor</p>
<p>Complication de la transparence et de la planification</p>	<p>Fournir l'information budgetaire au public</p> <p>Renforcer les institutions nationales de supervision, exemple les bureaux de l'auditeurs de l'etat</p>
<p>Faible système de réddition des comptes</p>	<p>Renforcer la capacité des org. de la societe civile dans leur role de plaidoyer et de veille</p>

Defis communs - Budgets du secteur

Le lien entre politique et budget est faible

Le secteur n'a pas assez d'influence pour lutter contre les ressources limitées

Le secteur est le premier à être réduit durant la session budgétaire

Le secteur a proposé une "une liste de souhait" complètement irréaliste

Le secteur a une préférence pour les projets

L'argent du Gouvernement peut "paralyser" les investisseurs privés

Les Fonds du programme alloués pour renforcer les acteurs non étatiques ne leur parvient pas quand les ressources sont gérées par le gouvernement

Defis Suivi et Reddition des Comptes

- Distinguer les objectifs du suivi
- Lier les indicateurs aux objectifs
- Le probleme des indicateurs “déclencheurs”
- Lier l’investissement public à la performance du secteur (‘le chainon manquant’)
- Mesurer l’environnement favorable
- Renforcer la réddition des comptes a partir du bas



Objectifs d'un suivi des performances

1. Développer une base d'évidence pour les décisions politiques
2. Fournir l'information pour la gestion de la prise de décision
3. Fournir l'information pour la responsabilité "mutuelle" nationale et internationale

Defis suivi/ Reddition des Comptes

Il n'y a pas de base de données de référence, ou la base de données de référence n'est pas assez bonne

Il y a pas de sanction pour mauvaise performance- impunité

Focalisation sur les indicateurs 'd'effet de déclenchement' conduit à négliger les autres tâches importantes

Mauvais Indicateurs déclencheurs - indicateurs d'impacts affectés par des causes extérieures qui sont hors du contrôle de l'agence bénéficiaire

Il n'y a pas de système d'indicateurs ou le système des indicateurs est trop compliqué; il y a trop d'indicateurs

Les objectifs de performance arrêtés avec les bailleurs ne sont pas atteints et les bailleurs sont sous pression pour décaisser

Vue globale en 10 points

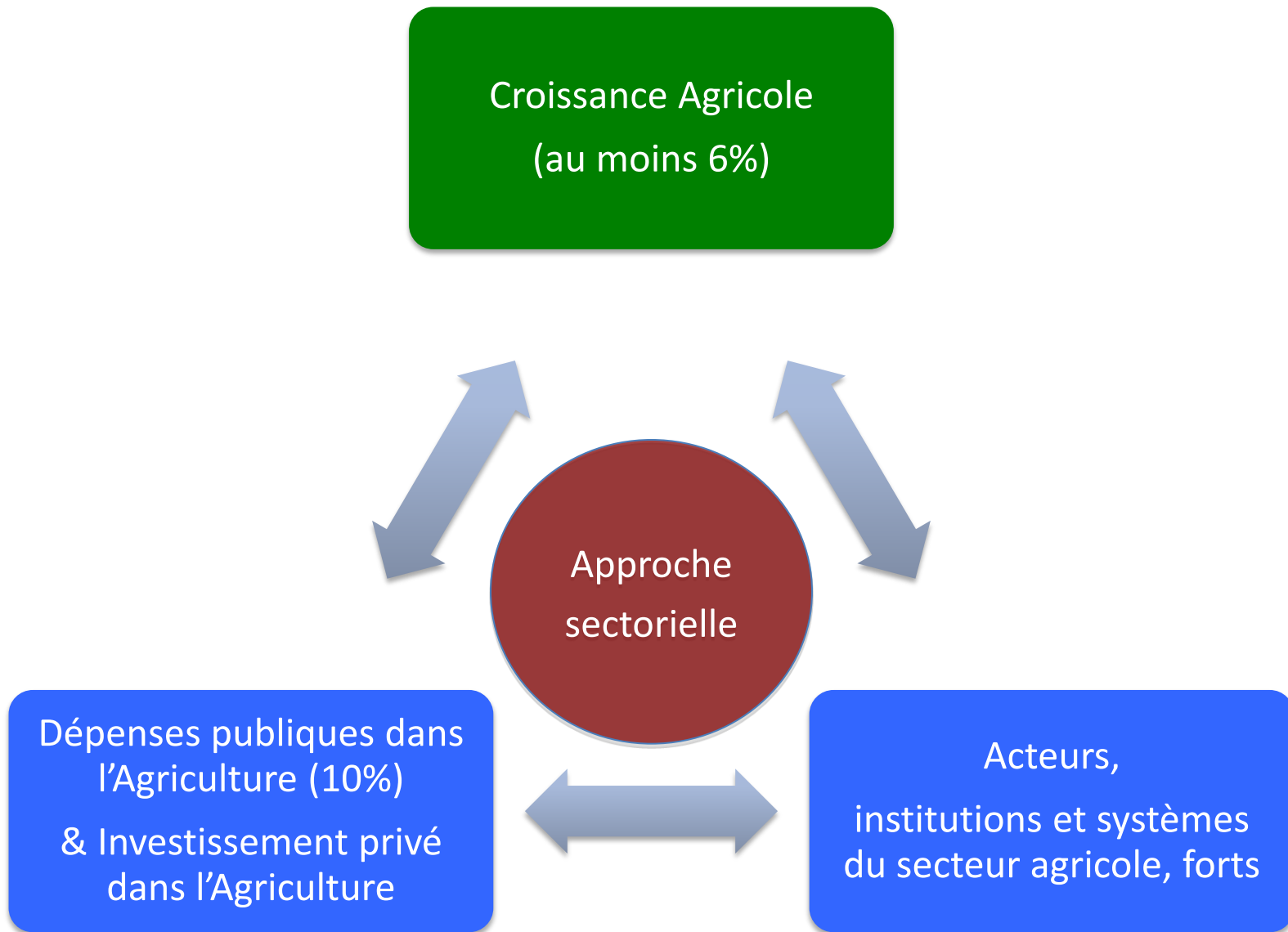
1. Approche Sectorielle est un principe d'organisation "S comme dans une approche Système"
2. C'est un sens commun mais pas une pratique courante - plus un processus qu'un produit
3. Evolution de l'approche - de l'outil pour l'effectivité de l'aide à un outil pour la gestion nationale du secteur.
4. L'épine dorsale de l'approche sectorielle - politique - argent - résultats
5. La vue d'ensemble - l'importance de la responsabilité nationale
6. Plusieurs aspects spécifiques - la reddition des comptes au quotidien dans le secteur, fait fonctionner le marché
7. Les Modalités financières et les approches sectorielles sont deux choses différentes - des projets alignés peuvent toujours jouer un rôle.
8. Une approche convaincante et crédible crée les conditions pour une assistance aux systèmes nationaux de l'intérieur - appui budgétaire sectoriel.
9. Trouver l'équilibre entre une approche sectorielle trop large ou trop étroite - Verre à vin
10. Faire simple - Utiliser la règle 80/20

Session 5

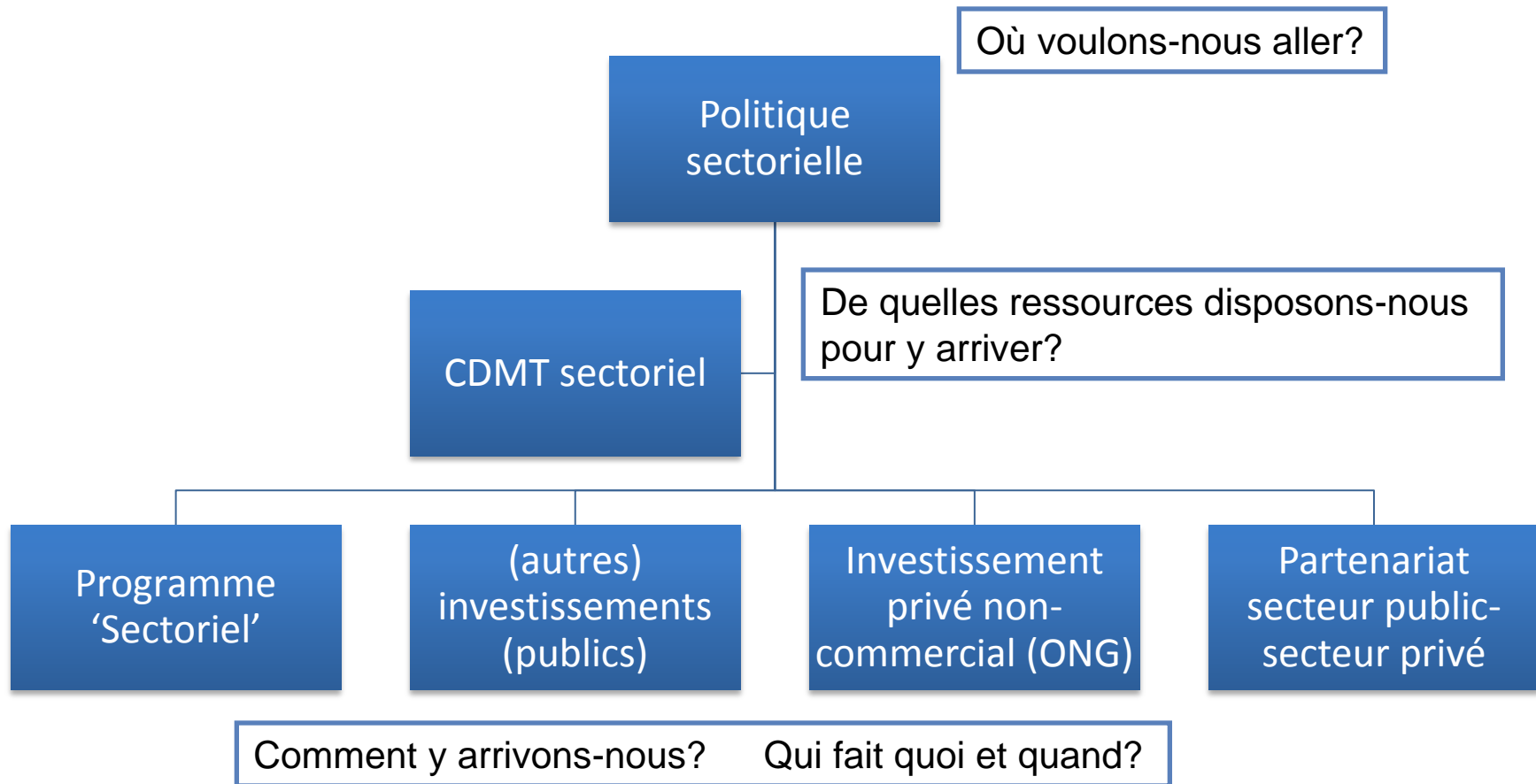
Le PDDAA et les Approches Sectorielles dans l'Agriculture

Le Processus National du PDDAA **EST** une Approche Sectorielle (AS)!

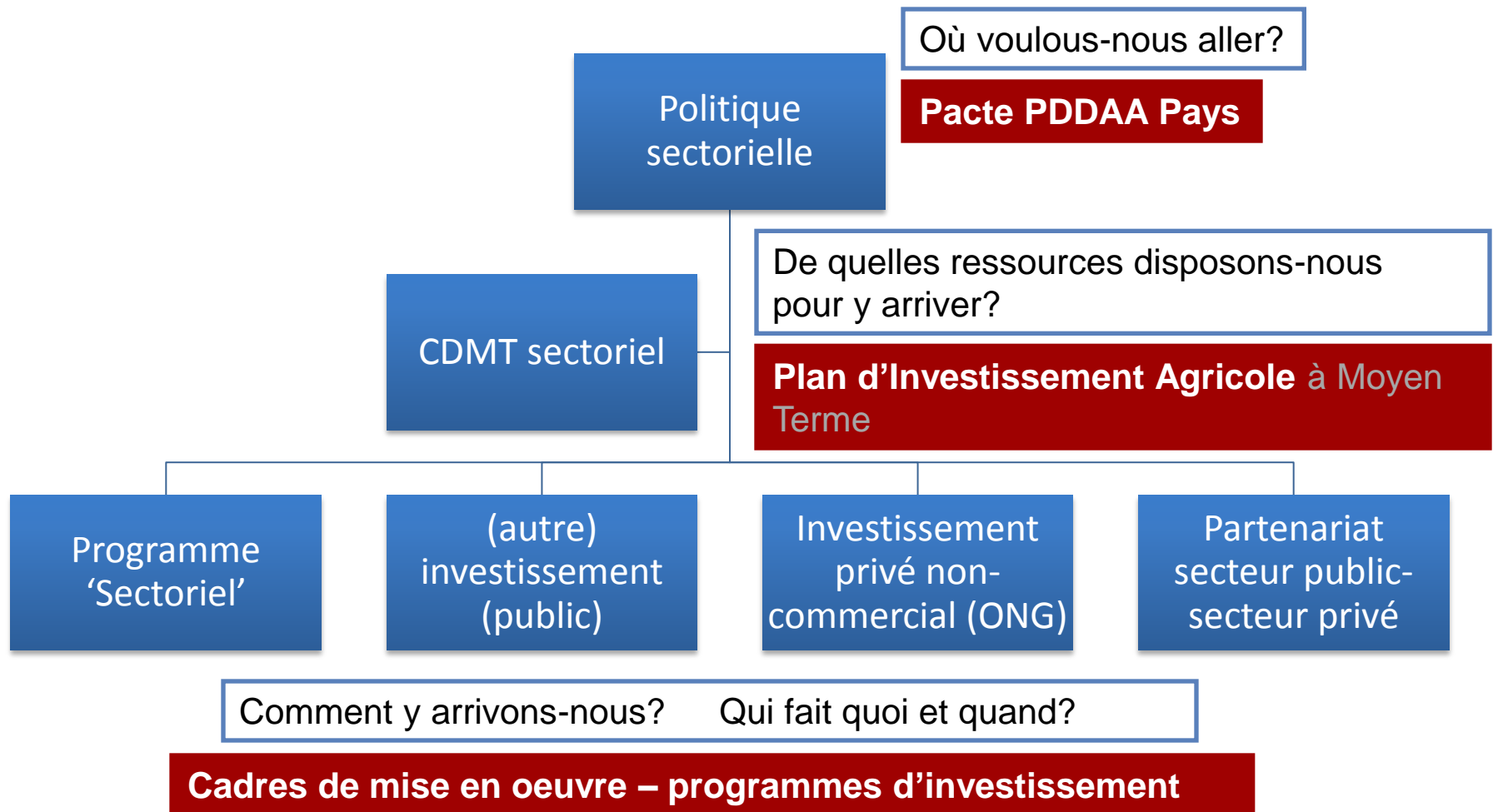
- Il prend en compte le secteur agricole dans son ensemble;
- Il vise le renforcement des liens entre la politique, le budget, les activités et le suivi;
- Il met l'accent sur le renforcement des capacités nationales;
- Il favorise un modèle de soutien des bailleurs aux plans nationaux de développement agricoles

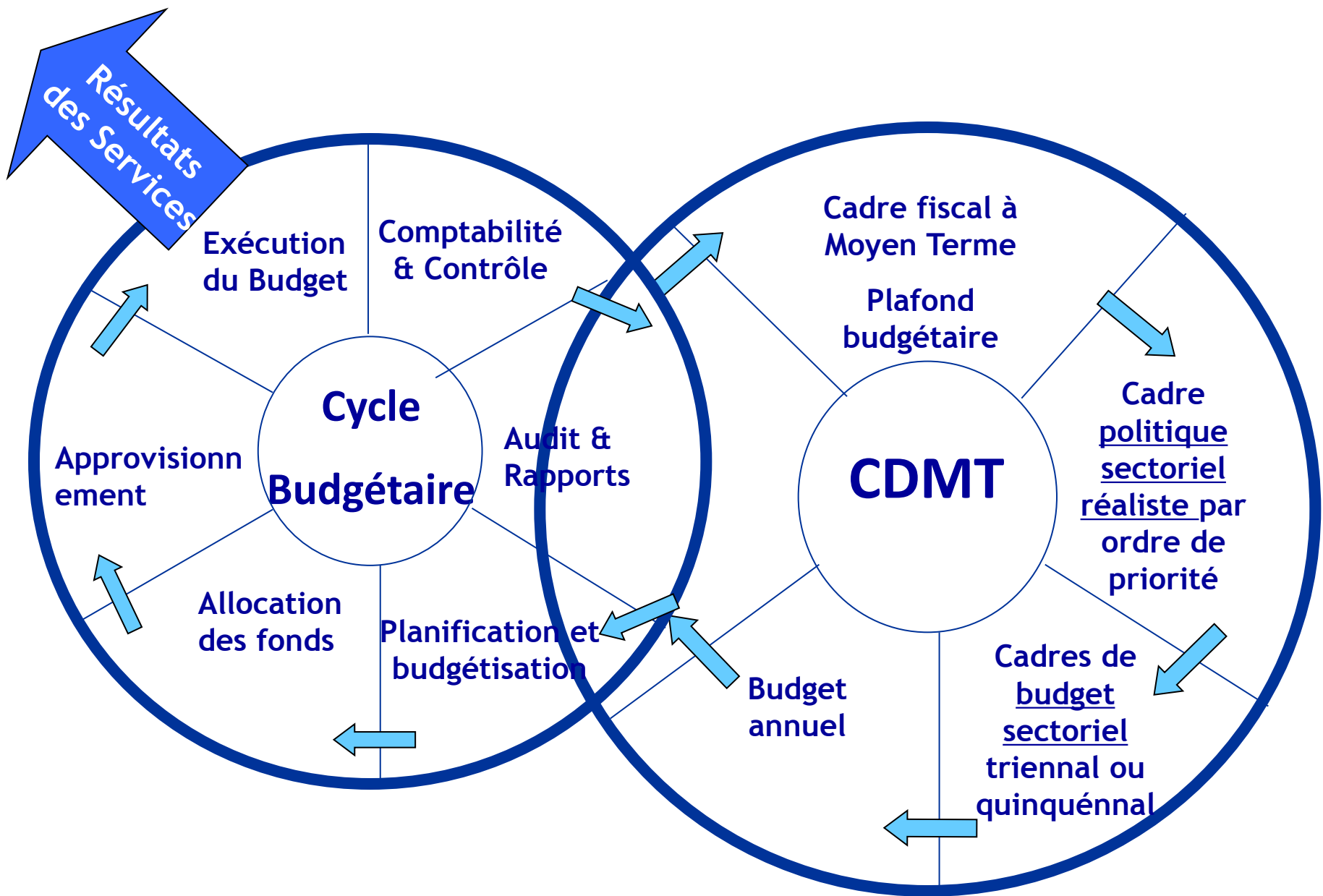


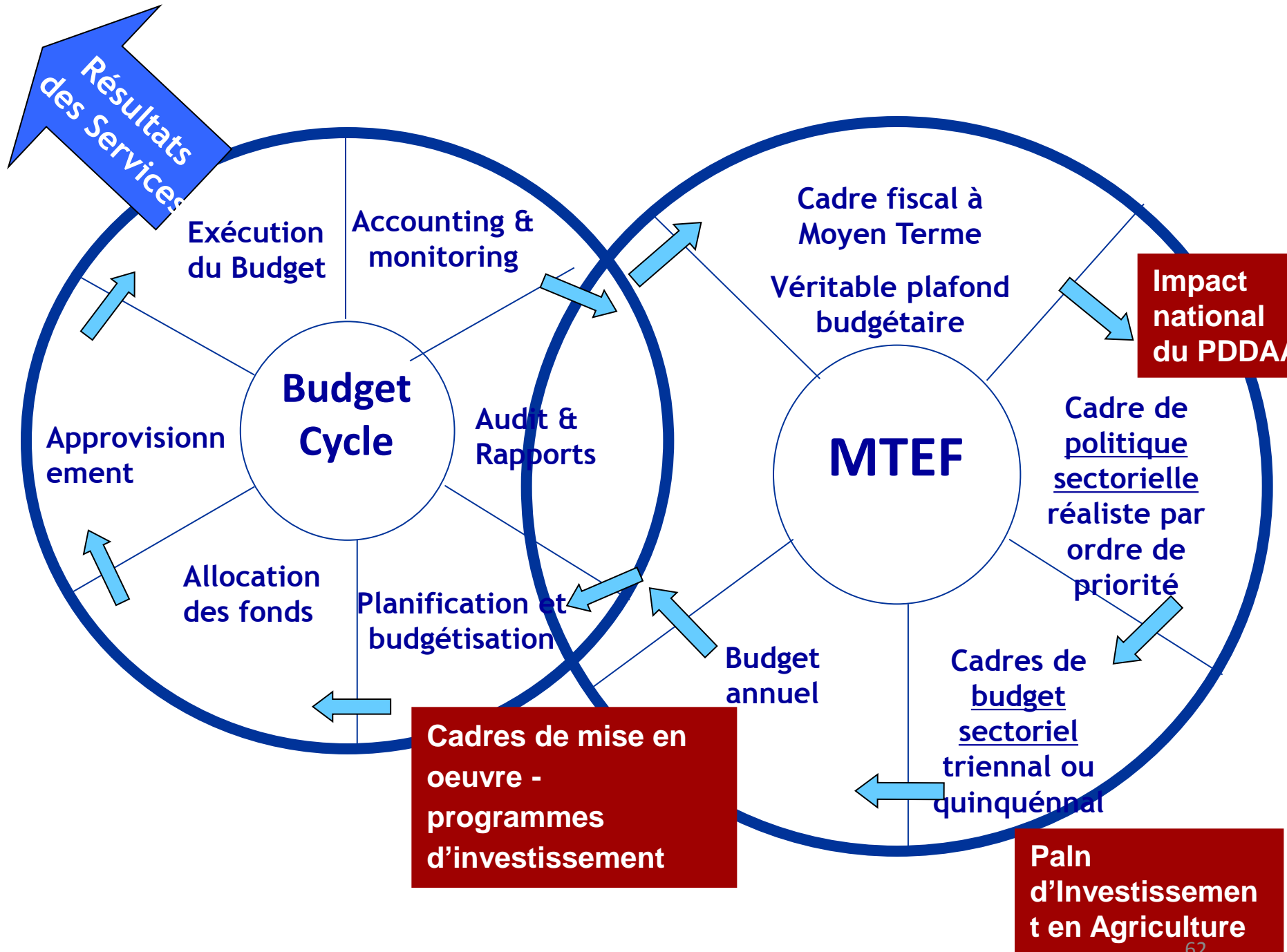
Éléments Constitutifs du Secteur



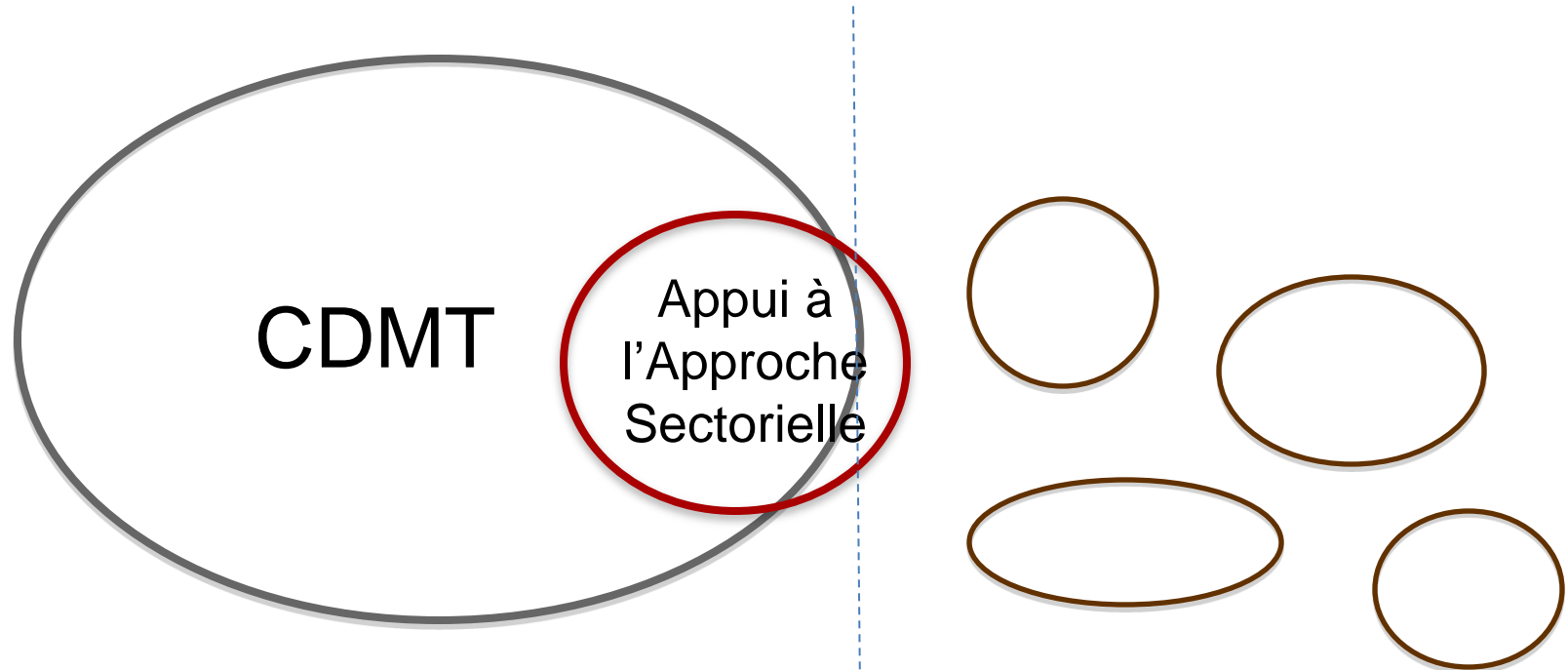
Comment tout cela s'ajuste-t-il?







Le CDMT et l'Appui au Secteur Agricole



Investissement public

Local

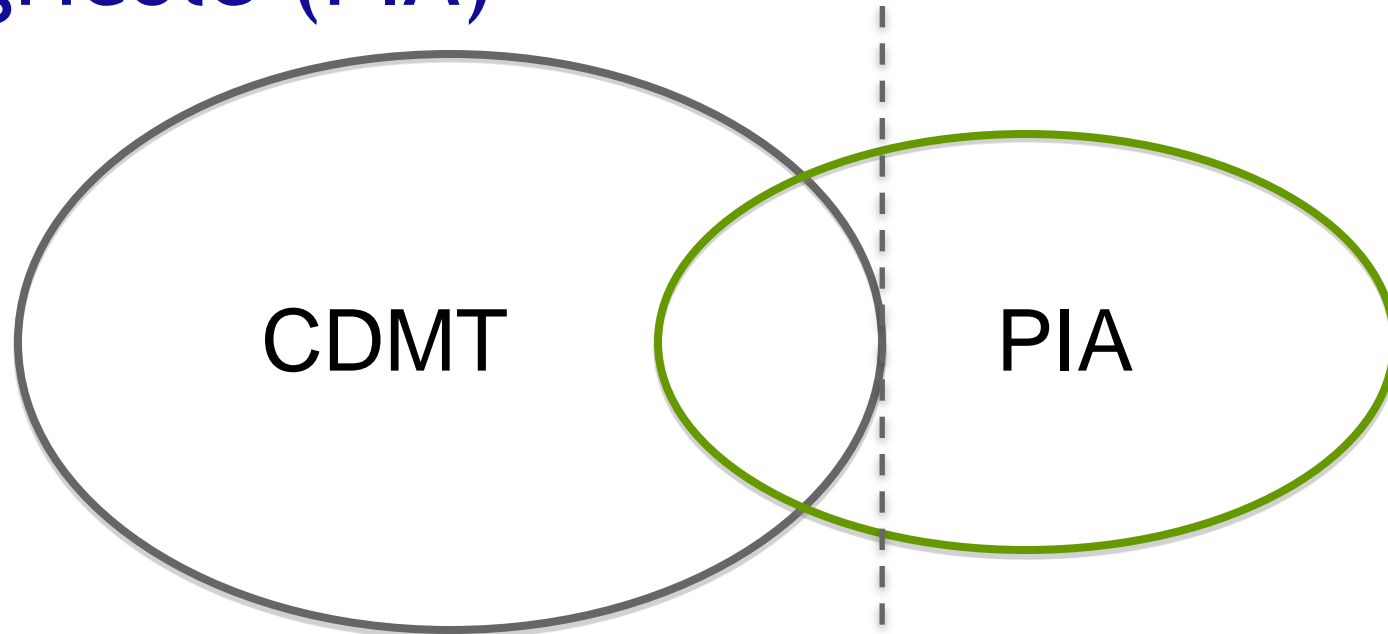
Ressources budgétaires:
Récurrent & Investissement

Externe

Appui des Partenaires au Développement
BS: Récurrent & Investissement
Autres modalités: Investissement

**Fonds publics ou privés
hors budget**

Le CDMT et le Plan d'Investissement Agricole (PIA)



Dépenses Publiques

Investissement privé

Local

Ressources budgétaires:
Récurent & Investissement

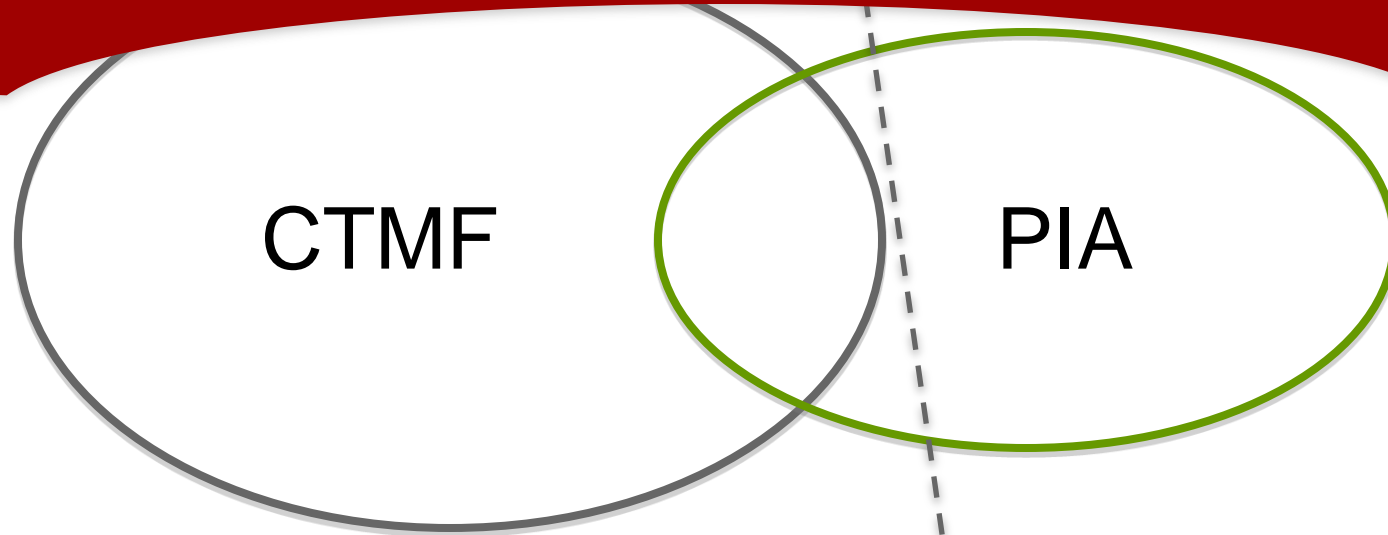
Investisseurs privés nationaux
ONG nationales, Églises

Externe

Appui des Partenaires au
Développement
BS: Récurent & Investissement
Autres modalités: Investissement

Investisseurs privés
globaux ONG, OPs, Fonds
globaux

Processus national du PDDAA



Dépenses publiques

Local

Ressources budgétaires:
Récurrent & Investissement

Externe

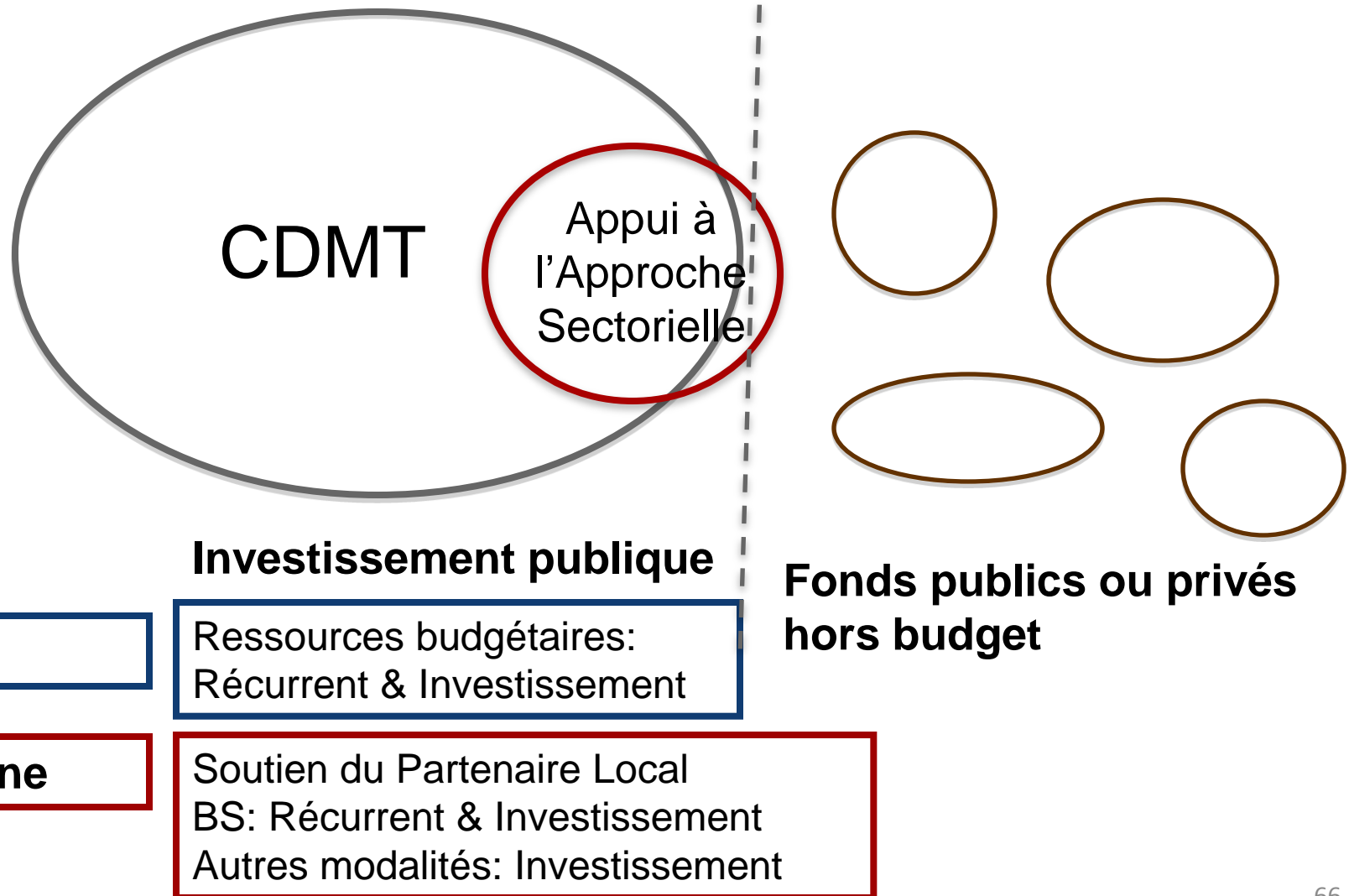
Soutien du Partenaire Local
BS: Récurrent & Investissement
Autres modalités: Investissement

Investissement privé

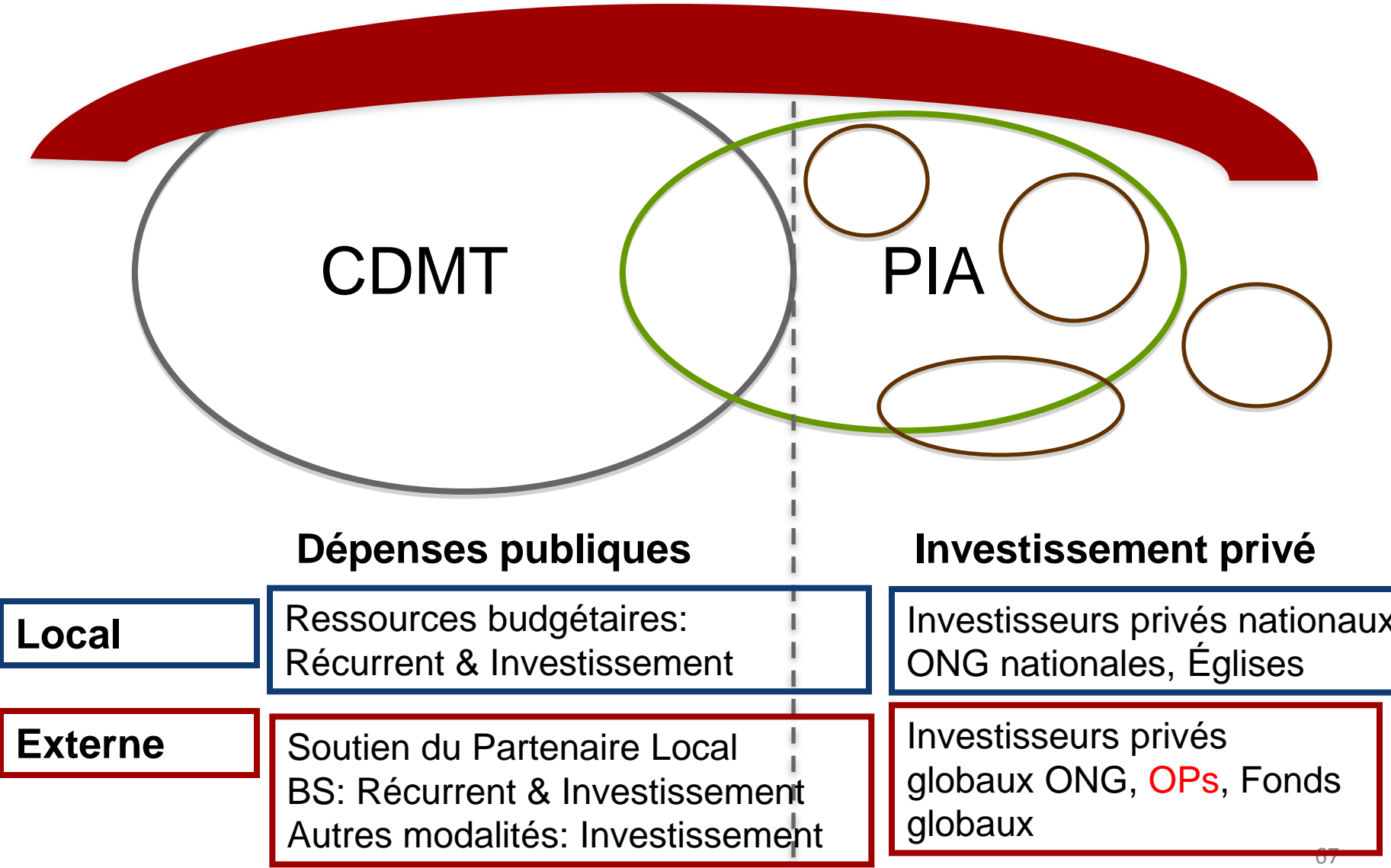
Investisseurs privés nationaux
ONG nationales, Églises

Investisseurs privés
globaux ONG, **OPs**, Fonds
globaux

Le CTMF et l'Appui au Secteur Agricole



Processus national du PDDAA



	APPROCHE SECTORIELLE	PDDAA
Objectif	Production agricole améliorée	Production agricole améliorée
Depuis	Le milieu des années 1990	2005 et les années suivantes
Motif original	Assistance inefficace + effondrement des systèmes PFM	Croissance agricole lente et non équilibrée
Objectif principal actuel	Systèmes nationaux renforcés pour le secteur	Passage à l'échelle des meilleures pratiques agricole
Une nouvelle approche de	Gestion sectorielle	Planification de l'Investissement
Mise en évidence	Secteur public, dialogue des politiques	<u>Appropriation nationale</u> , inclusion
Accent mis sur	Dépenses publiques (gouvernement et bailleur)	Investissement privé (local et étranger)
Approche de la	Gestion publique du secteur	Planification des investissements dans le secteur

Récapitulatif

- Le processus PDDAA peut ajouter de la valeur aux systèmes nationaux de politique, à la planification et au financement public en:
 - rendant le dialogue des politiques plus inclusif (impliquer aussi bien les acteurs publics que les acteurs privés);
 - Tenant compte des liens inter-sectoriels (Ex: entre le développement agricole et le foncier, l'eau, le commerce et les infrastructures);
 - liant les investissements public et privé dans le secteur (dans le Plan d'Investissement Agricole);
 - offrant un cadre d'alignement de tout les appuis au développement (y compris celui pourvu par les acteurs nationaux du secteur, notamment les ONG et les fonds privés).