

COMISSÃO DA CEDEAO

ECOWAS COMMISSION



COMMISSION DE LA CEDEAO

Agence Régionale pour l'Agriculture et
l'Alimentation

ARAA / RAAF

Regional Agency for Agriculture
and Food



ÉVALUATION FINALE DU PROGRAMME D'APPUI A LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET NUTRITIONNELLE EN AFRIQUE DE L'OUEST (PASANAO)

RAPPORT FINAL

MAI 2018

Pierre Baris
Nicolas Gergely,
James Kanatiah

Liste des Acronymes

APE	Accord de Partenariat Économique
AECID	Agence Espagnole de Coopération Internationale de Développement
AFD	Agence Française de Développement
AGRA	Alliance pour une Révolution Verte en Afrique
AGRHYMET	Institution spécialisée du CILSS
ANO	Avis de non Objection
ARAA	Agence Régionale pour l'Agriculture et l'Alimentation
AT	Assistance Technique
BAD	Banque Africaine de Développement
CAERE	Commissaire pour l'Agriculture, l'Environnement et les Ressources en Eau de la CEDEAO
CAMES	Conseil Africain et Malgache pour l'Enseignement Supérieur
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CILSS	Comité Inter-États de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
CRA	Centre Régional Agrhymet
CTA	Centre Technique Agricole
DAERE	Département Agriculture, Environnement et Ressources en Eau de la CEDEAO
DAO	Dossier d'Appels d'Offres Politique Agricole des États de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
ECOWAP	
EDS	Enquêtes Démographiques et de Santé
ENV	Enquêtes Niveau de Vie
ESP	Enquête de Suivi de la Pauvreté
FCFA	Monnaie locale zone Communauté Financière Africaine
FED	Fonds Européen pour le Développement
FRAA	Fonds Régional pour l'Alimentation et l'Agriculture
FSS	Filets Sociaux de Sécurité Alimentaire
FSTP2	Food security thematic program
HEA	Household Economy Approach
ZIE	Institut International d'Ingénierie de l'Eau et de l'Environnement
INSAH	Institut du Sahel
IRAM	Institut de Recherche et Application des Méthodes de Développement
ITAQA	Bureau d'Études
MO	Maîtrise d'Ouvrage
MOD	Maîtrise d'Ouvrage Délégué
MOOC	Massive Open Online Courses
OCDE	Organisation de Coopération et de développement Économiques
ONG	Organisation non Gouvernementale
PARMAO	Programme d'Appui à la Régulation des marchés agricoles en Afrique de l'Ouest
PASANAO	Programme d'Appui à la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle en Afrique de l'Ouest
PRIA	Programme Régional d'Investissement Agricole
PV	Procès-Verbal

PTF	Partenaires Techniques et Financiers
RAMSAO	Réseau des Experts Analystes des marchés agricoles en Afrique de l'Ouest
ROAC	Réseau Ouest Africain des Céréaliers
RONGEAD	Organisation Non-Gouvernementale
ROPPA	Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest
RPCA	Réseau de Prévention des Crises Alimentaires
RSSA	Réserve Régionale de Sécurité Alimentaire
SA	Sécurité Alimentaire
SAN	Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
SAP	Système d'Alerte Précoce
SISAN	Système d'Information sur la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
TCI	Taxes conjoncturelles d'importation
TDP	Taxe dégressive de protection
TDR	Termes de Références
TEC	Tarif Extérieur Commun
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
USAID	Agence des Etats Unis pour le Développement International

Résumé de l'évaluation

La présente évaluation a été réalisée en avril/mai 2018, sur la base de l'analyse des documents divers produits par le projet et d'entretiens avec les parties prenantes, les bénéficiaires, la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre et les prestataires. Conformément à la note de cadrage produite en début d'évaluation, celle-ci se concentre sur un certain nombre de questions évaluatives portant sur les principales activités du projet.

Le projet PASANAO

Le projet a été préparé en 2010 à la suite des crises alimentaires qui ont affecté l'Afrique de l'Ouest en 2005 et 2008. Il a pour finalité de « Contribuer à améliorer les capacités des dispositifs nationaux et régionaux à assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN) des populations ouest-africaines ». Il part du constat de l'inadéquation de l'approche jusque-là pratiquée, du besoin d'affiner les outils de mesure et de prévision de l'insécurité alimentaire, et de la nécessité d'une approche régionale. Il a démarré officiellement en 2011, mais n'a été pleinement opérationnel qu'à partir de la mise en place de l'équipe de coordination au cours du premier semestre 2013.

Le projet comprend 4 composantes : (1) Appui à la mise en œuvre d'une approche rénovée de la SAN ; (2) Appui à la définition et à la mise en œuvre des instruments publics d'intervention des Etats et de la CEDEAO ; (3) Promotion d'opérations innovantes en réponse aux différentes formes d'insécurité alimentaire ; (4) Renforcement de la CEDEAO et mise en œuvre du programme.

La maîtrise d'ouvrage du projet est assurée par la CEDEAO. La maîtrise d'œuvre de la composante 1 est assurée par le CILSS. La mise en œuvre des composante 2, 3 (partiellement) et 4 est assurée par la CEDEAO, avec l'appui d'un prestataire (un groupement de bureaux d'études mené par l'IRAM, assurant le backstopping). La mise en œuvre des sous-projets de la composante 3 est assurée par les bénéficiaires des subventions accordées au titre de la composante.

D'une durée initialement prévue de 4 ans (mais qui a été prolongée à 7 ans) le projet est financé à hauteur de 10,4 M € par l'AFD et de 1,94 M€ par la CEDEAO. Il s'est déroulé dans un environnement institutionnel en évolution rapide, avec notamment l'apparition de nouveaux projets d'appui à la CEDEAO, qui a conduit à transférer certaines activités à d'autres projets, et à renforcer, à partir de l'évaluation à mi-parcours, la composante 3 avec un appel à propositions additionnel. A la date de l'évaluation, 97% des fonds du projet sont engagés.

Principales conclusions évaluatives

Les principales conclusions de l'évaluation sont les suivantes :

Composante 1

L'activité « paramètres de la SA et intégration dans un cadre d'analyse » était pertinente par rapport aux besoins de la région et s'est déroulée de manière globalement efficace, bien qu'il soit difficile, faute de reporting adéquat, de mesurer l'apport spécifique du projet à cette activité cofinancée avec d'autres bailleurs (et que le PASANAO a cessé de financer à partir de 2016). L'impact global a été très positif, dans la mesure où le cadre harmonisé est devenu un outil consensuel d'évaluation de l'état de la SAN dans la région. La durabilité du système mis en place s'avère toutefois problématique, et conduit à recommander une simplification des données collectées en fonction des besoins spécifiques des pays, de sorte à accroître l'efficacité de l'outil.

L'activité « Intégrer la dimension revenu des ménages dans le suivi de la vulnérabilité » était pertinente au départ, mais la méthode utilisée ne l'a été que partiellement, ce qui a conduit à des résultats peu exploitables. Les enquêtes menées ont toutefois eu le mérite de confirmer la faible variabilité des revenus urbains et le caractère peu pertinent d'une analyse par métiers. Une meilleure exploitation des données existantes et disponibles est recommandée à l'avenir.

Les formations en master SAN correspondaient à un besoin régional avéré. Les objectifs quantitatifs de formation ont été dépassés (bien que la formation exclue de fait le public anglophone, ce qui constitue un problème majeur pour la CEDEAO), et la qualité de la formation est reconnue. L'impact a été très positif, puisque l'activité a notablement amélioré l'expertise régionale dans le domaine de la SAN. La durabilité de cette activité après projet pose toutefois problème, du fait du coût élevé de la formation diplômante en présentiel, et conduit à envisager le développement d'une formule plus efficiente comme l'e-learning.

Composante 2

L'objectif initial de l'activité « renforcer et développer les instruments de régulation aux frontières » (définir des outils contre la volatilité des prix) était certes pertinent au départ, mais a été partiellement perdu de vue en cours de projet, l'activité se traduisant principalement par des études générales qui n'ont été que partiellement réalisées, sans qu'un outil opérationnel ait pu être identifié. De ce fait, l'impact de l'activité a été peu perceptible.

L'appui au ROAC, activité non prévue au départ, était particulièrement pertinente vu les rôles potentiellement importants que peuvent jouer les organisations professionnelles régionales en matière de SAN. Cet appui, combiné à une opération financée au titre de la composante 3 pour la mise en place par le ROAC, à travers l'ONG RONGEAD, d'un système d'information commerciale, a eu des résultats satisfaisants et devrait avoir un impact potentiel positif, malgré les problèmes de gouvernance rencontrés actuellement par le ROAC.

Enfin plusieurs études sur le stockage, qui ont facilité la formulation du projet RSSA, ont été financées sur cette composante.

Composante 3

La composante 3 a fait l'objet d'une étude d'évaluation et de capitalisation séparée, dont les principales conclusions sont reprises dans le présent rapport. La composante a réalisé trois appels à proposition (contre deux initialement prévus), qui ont donné lieu à 24 projets financés par le PASANAQ. Le recours à des appels à propositions pour des projets innovants dans un domaine encore peu exploré était pertinent, de même que le choix des thématiques abordées, avec des réserves sur le 3^{ème} appel, dont les thématiques étaient peu en lien avec les objectifs du projet (mais en lien avec les axes du PRIASAN). La cohérence interne du projet aurait été renforcée si les appels avaient été lancés plus tôt, permettant une meilleure interaction avec les autres composantes.

Les projets ont été menés à leur terme, avec une large proportion d'actions prévues et réalisées, ce qui démontre l'efficacité globale de la composante, bien que les résultats attendus des projets, souvent trop ambitieux par rapport à leur durée, n'aient pas toujours été atteints. Les premiers impacts perceptibles sont positifs (sur les bénéficiaires, les porteurs de projets et l'organisation des filières), mais la valorisation des acquis et la mise à l'échelle des innovations restent totalement à construire, le projet n'ayant eu ni le temps ni les moyens d'aborder ces aspects, qui conditionnent la maximisation de l'impact à moyen terme de la composante.

Composante 4

L'assistance technique permanente au CAERE correspondait bien à l'objectif affiché de renforcement de la CEDEAO dans le domaine de la SAN et a été efficace. Le montage institutionnel du projet s'est

avéré pertinent et efficace, malgré des lourdeurs constatées dans les circuits d’approbation. L’efficacité du dispositif de coordination et de backstopping du projet appelle une appréciation plus nuancée, bien que la plupart des activités programmées aient été réalisées, du fait de retards parfois importants dans les réalisations et la qualité inégale de certaines études. La composante a eu des impacts positifs importants : elle a contribué à la mise en œuvre de l’agenda de la CEDEAO, facilité le démarrage d’autres projets et l’opérationnalisation de l’ARAA.

Recommandations et pistes pour l’avenir

Un certain nombre de recommandations sont émises à **l’adresse de la CEDEAO** :

- Au plan administratif : amélioration du système de publication des appels d’offres.
- En ce qui concerne les appels à propositions : limiter le nombre de thématiques abordées ; mieux tenir compte dans la sélection du caractère novateur des projets et de leur viabilité économique a priori ainsi que de leur « intérêt régional » (réplicabilité, mise à l’échelle) ; adapter les appels à proposition de sorte à les rendre plus accessibles aux organisations de producteurs et au secteur privé (lorsque les thématiques s’y prêtent pour les entreprises) ; mieux prendre en compte les besoins de temps et de ressources pour l’exploitation et la mise à l’échelle des projets prometteurs (notamment en favorisant les projets de capitalisation sur des zones/pays différents) ; envisager à plus long terme le passage à un guichet de subvention en continu, une fois le FRAA opérationnel.
- En ce qui concerne les activités à mener en matière de SAN : partir des outils dont disposent les Autorités régionales pour définir les informations réellement nécessaires à leur utilisation et rendre ainsi plus efficient le cadre harmonisé ; intégrer les acteurs privés, particulièrement à travers les interprofessions et la fédération des Chambres consulaires, dans le système de suivi de la sécurité alimentaire ; poursuivre l’appui à la formation en SAN, tout en en réduisant le coût par le recours à l’enseignement à distance ; étudier concrètement la mise en place de mécanismes régionaux hiérarchisés pour faire face aux conséquences d’une flambée des prix sur la SAN des populations.

A l’adresse de l’AFD, il est recommandé de poursuivre l’assistance technique permanente au CAERE ; de poursuivre des appuis à la sécurité alimentaire régionale à travers un nouveau projet qui, à la lumière des conclusions de cette évaluation, se concentrera sur des domaines où l’AFD a des avantages comparatifs ; de maintenir un appui au SISAN, par exemple à travers une assistance technique auprès de la DAERE pour la formulation de réponses communautaires en cas de crise alimentaire.

A l’adresse de l’AFD et de la CEDEAO, il est recommandé de maintenir, pour la mise en œuvre d’un nouveau projet, la formule PASANAO d’un prestataire de service, recrutant une équipe de projet dont il est responsable, avec une équipe de backstopping plus resserrée et le recours à un volant d’expertise ponctuelle.

Pour un nouveau projet, les composantes suivantes sont suggérées :

Composante 1 : Appuyer la CEDEAO dans son mandat de gouvernance en matière de SAN. Deux thèmes sont ici stratégiques pour la SAN régionale : les Instruments de régulation aux frontières et la libre circulation des produits alimentaires dans l’espace régional. Il s’agit notamment de mettre en place des instruments permettant de faire face à des fortes augmentations de prix, qu’elles soient liées aux perturbations du marché international ou à des fortes baisses de la production dans certains pays de la CEDEAO. L’enjeu est, en situation de crise, à la fois d’assurer la fluidité des échanges des produits alimentaires dans l’espace régional, et de limiter, par des outils de régulation aux frontières, la flambée de prix induite par les marchés internationaux. Dans ce cadre un appui

pour une exploitation régionale optimisée du cadre harmonisé, qui s'inscrirait dans la réforme institutionnelle et organisationnelle du CILSS et la réforme du RPCA soutenue par l'Union Européenne à travers son projet PAGR-SANAD, consisterait en une assistance technique spécialisée auprès de la DAERE pour une exploitation plus systématique des données visant à élaborer des réponses régionales aux différents types de crises alimentaires.

Composante 2 : Appui au développement des innovations et des savoirs en matière de SAN. Des appels à propositions pourraient être utilisés dans le futur projet pour des thèmes bien précis liés à la libre circulation des produits alimentaires dans l'espace régional, et aux outils de régulation aux frontières. Il pourrait être ouvert outre aux O.N.G. internationales, aux universités, organismes de recherche, au secteur privé et aux organisations professionnelles régionales ainsi qu'aux Chambres consulaires. Le nouveau projet pourrait également poursuivre la capitalisation, diffusion des acquis et concertation pour la mise à l'échelle des activités de certaines opérations innovantes réalisées dans le cadre du PASANAO. Il pourrait aussi poursuivre l'appui à la formation en SAN par la mise en place d'un dispositif d'enseignement à distance

Composante 3 : appui aux interprofessions régionales et aux chambres consulaires pour leur intégrations dans le système de SAN régional. Il s'agit de financer des appuis à des organisations interprofessionnelles régionales de différentes filières, et fédérations de chambres consulaires, afin qu'elles contribuent, par des activités de veille, de systèmes d'information, et de plaidoyer à la SAN régionale.

Contenu

1	Méthodologie de l'évaluation	1
2	Récit détaillé et analytique du projet.....	1
2.1	Le contexte et son évolution.....	1
2.2	Description du projet	2
2.3	Résumé du déroulement	4
3	Analyse des questions évaluatives et performances du projet.....	6
3.1	La composante 1 : Appui à la mise en œuvre d'une approche rénovée de la SAN	6
	Diagnostic des paramètres de la SA et intégration dans un cadre d'analyse	6
	Activité 1.2.3 : Intégrer la dimension « revenus des ménages » dans le suivi de la vulnérabilité..	9
	Activité 1.3.1 : La formation en master de sécurité alimentaire.....	12
3.2	Composante 2 : Appui à la définition et à la mise en œuvre des instruments publics d'intervention des États et de la CEDEAO	15
	Activité 2.1.1 : renforcer et développer les instruments de régulation aux frontières	15
	Activité 2.3.1 : appui au réseau ouest africain des céréaliers (ROAC)	18
3.3	Composante 3 : Promotion d'opérations innovantes en réponse aux différentes formes d'insécurité alimentaire.....	21
	Pertinence et Intérêt de financer des projets innovants	21
	Pertinence des thématiques et synergie avec les autres composantes du projet.....	22
3.4	Composante 4 : Renforcement de la CEDEAO et mise en œuvre du programme.....	26
4	Conclusions.....	30
4.1	Synthèse des conclusions évaluatives	30
4.2	Valeur ajoutée de l'AFD	30
5	Recommandations.....	34
5.1	Leçons apprises à prendre en compte dans les projets futurs	34
5.2	Recommandations hiérarchisées.....	34
	Pour la CEDEAO	34
	Pour l'AFD.....	35
	Pour l'AFD et la CEDEAO.....	35
5.3	Pistes pour une future intervention	36
	Composante 1 : Appuyer la CEDEAO dans son mandat de gouvernance en matière de SAN.	36
	Composante 2 : Appui au développement des innovations en matière de SAN.	37
	Composante 3 : appui aux interprofessions régionales et aux chambres consulaires pour leur intégrations dans le système de SAN régional.....	37
	Le montage du projet	37
6	Fiche de synthèse de l'évaluation	38

Liste des tableaux

Tableau 1: Analyse des thématiques.....	22
tableau 2: Synthèse de l'évaluation selon les critères du CAD	32
tableau 3: Effectifs par promotion du Master SAN et répartition par pays.....	40
tableau 4: origine /destination des étudiants en master SAN (3 premières promotions).....	40
tableau 5: Thématiques traitées par les mémoires des étudiants du Master SAN.....	40

Liste des annexes

Annexe 1: Les masters SAN

Annexe 2 : Liste des projets de la composante 3

Annexe 3 : Etudes et enquêtes prévues et réalisées

Annexe 4 : Liste des personnes rencontrées ou interviewés par téléphone ou skype

Annexe 5 : Résumé exécutif de l'étude de capitalisation et d'évaluation de la composante 3 réalisée par le bureau d'études ICI

1 Méthodologie de l'évaluation

1. L'équipe d'évaluation a d'abord procédé à l'analyse de la documentation existante (rapports d'activités et annexes, étude de faisabilité, documents de gestion du projet) avant de rédiger une note de cadrage. Cette note de cadrage proposait, comme demandé par les termes de référence, un certain nombre de questions évaluatives, formulées de sorte à tirer les leçons, tant pour la CEDEAO que pour l'AFD, des réussites et des difficultés rencontrées, afin d'orienter les interventions à venir dans le domaine de la sécurité alimentaire dans la région Afrique de l'Ouest. Cette note de cadrage a été amendée par le DAERE, l'ARAA et l'AFD.

2. La mission a ensuite interviewé un certain nombre de responsables des institutions impliquées dans le PASANAO (voir liste est en annexe). La mission a pu aussi assister à l'OCDE à la réunion du 16 au 18 avril 2018 du réseau de prévention des crises alimentaires (RPCA) et recueillir à cette occasion les avis sur le PASANAO de différents experts et responsables de la sécurité alimentaire d'institutions africaines et françaises et d'ONG.

3. En suivant la note de cadrage l'équipe d'évaluation a procédé à :

- Une analyse systématique des questions évaluatives, sur la base des documents produits par le projet ;
- À un examen des réalisations en comparaison avec la programmation initiale prévue dans le document de projet ;
- A un examen de la pertinence, efficacité, efficience, et impact des principales activités menées par le projet ainsi que de la cohérence des différentes composantes, en tenant compte de l'évolution de l'environnement et du contexte du projet depuis son démarrage ;
- A une analyse de la qualité des activités menées tant sur la base de constats effectués par les consultants à partir des documents produits par le projet, que des entretiens menés ;

4. Cette analyse a conduit à élaborer un jugement évaluatif sur le PASANAO, des recommandations à la DAERE et l'AFD, et à identifier des pistes pour une future intervention. Un document provisoire et un power point ont été envoyés aux différentes parties prenantes du PASANAO. Ces documents ont fait l'objet de discussions en téléconférence et de commentaires par les parties prenantes ARAA, CILSS, CEDEAO, AFD, et IRAM qui ont été, pour la plupart, pris en compte dans ce document final.

2 Récit détaillé et analytique du projet

2.1 Le contexte et son évolution

5. **Origine et raison d'être.** Le projet a été conçu à la suite des crises alimentaires qui ont affecté l'Afrique de l'Ouest en 2005 et 2008, et de la prise de conscience qui en a résulté, de la nécessité de réduire l'insécurité alimentaire due à la fois aux aléas climatiques, à la volatilité des marchés et à la baisse des revenus. Le projet part du constat de l'inadéquation de l'approche jusque-là pratiquée (trop exclusivement axée sur la production céréalière, ne prenant pas en compte la qualité de la ration alimentaire, ni les contraintes d'accès aux aliments en fonction de leur prix et du

pouvoir d'achat des populations), du besoin d'affiner les outils de mesure et de prévision de l'insécurité alimentaire, et de la nécessité d'une approche régionale. Il se situe comme un outil au service de la mise en œuvre de la politique agricole de la CEDEAO (l'ECOWAP, adoptée en 2005) et de son programme régional d'investissement agricole (PRIA) élaboré à partir de 2008.

6. **Mise en place du projet.** Le projet a été préparé par une étude de faisabilité réalisée en 2010 approuvée par le Conseil d'Administration de l'AFD en novembre 2010, tandis que la convention de financement entre l'AFD et la CEDEAO a été signée en juin 2011, et la convention de maîtrise d'œuvre entre la CEDEAO et le CILSS en mars 2012, soit une période de mise en place institutionnelle de près de deux ans, qui s'explique par le caractère novateur de ce premier projet de l'aide française consacré au renforcement de la capacité d'une institution régionale à mettre en œuvre une politique sectorielle

7. **Evolution du contexte au début de la mise en œuvre.** Parallèlement au démarrage du projet, le dispositif de mise en œuvre de l'ECOWAP s'est progressivement développé, avec notamment la création de l'Agence Régionale pour l'Agriculture et l'Alimentation (ARAA)¹, l'adoption du Tarif Extérieur Commun (TEC)², l'élaboration du Programme d'Appui à la Régulation des marchés agricoles en Afrique de l'Ouest (PARMAO)³, l'acte additionnel établissant la Réserve régionale de sécurité alimentaire (RRSA)⁴ (toutes ces décisions ayant été prises en 2012 et 2013).

8. Divers projets d'appui à la CEDEAO dans des domaines touchant à la SAN ont d'autre part progressivement vu le jour :

- un projet européen d'appui à la RRSA, d'un montant de 56 Millions d'Euros, dont 18 million pour une composante, ECOAGRIS, visant le renforcement des systèmes d'information régionaux sur la sécurité alimentaire, confiée au CILSS et une composante, INFOSTOCK, déléguée à l'AECID ; la composante ECOAGRIS a démarré ses activités fin 2015 ; et
- un Programme d'Appui aux filets de sécurité (FSS) a été formulé par la CEDEAO en 2013, conduisant à l'identification et à la mise en œuvre (fin 2015) du projet AECID d'appui aux FFS.

Ces deux programmes touchent à des activités qui sont au cœur de la stratégie d'intervention du PASANAQ, ce qui a conduit ce dernier à recentrer ses activités sur des études préparatoires visant à opérationnaliser plus rapidement les deux nouveaux programmes, tout en leur laissant la mise en œuvre des outils d'intervention.

2.2 Description du projet

9. **Logique d'intervention.** La finalité du projet est « l'amélioration des capacités des dispositifs nationaux et régionaux à assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations ouest-africaines ». D'après le cadre logique, révisé en 2013 pour tenir compte des évolutions du contexte, le projet comprend trois objectifs spécifiques (correspondant aux trois principales composantes)

1. Renforcer et accélérer l'évolution des systèmes d'information sur la sécurité alimentaire, de façon à mieux prendre en compte les aspects relatifs aux marchés, aux revenus des ménages et à la nutrition, dans le cadre d'une approche régionale.

¹ Inaugurée lors de la réunion du Comité Technique Ministériel Spécialisé Agriculture, Environnement et Ressources en Eau du 23 au 25 Septembre 2013 (Lomé, Togo,)

² à l'issue d'un sommet extraordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO le 25 octobre 2013 à Dakar

³ adopté lors de la réunion du Comité Technique Ministériel Spécialisé Agriculture, Environnement et Ressources en Eau du 23 au 25 Septembre 2013 (Lomé, Togo,)

⁴ suite à la décision de la 42ème session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernement de la CEDEAO tenue les 27 et 28 février 2013 à Yamoussoukro

2. Appuyer la définition et la mise en œuvre des instruments publics d'intervention des Etats et de la CEDEAO permettant de réduire l'insécurité alimentaire et de répondre aux crises.
3. Mettre en œuvre des opérations innovantes améliorant la situation alimentaire et nutritionnelle des populations les plus vulnérables de la région.

10. **Les composantes du projet.** Le programme, d'une durée initiale de 4 ans et cofinancé par l'AFD (10,4 millions € et la CEDEAO (1,94 millions €)⁵, comporte 4 composantes :

- La première vise une vision rénovée de la sécurité alimentaire, par une meilleure prise en compte des nouveaux déterminants de l'insécurité alimentaire, dans le cadre d'une approche régionale. Elle se traduira notamment par le renforcement des systèmes d'information sur les marchés, l'élargissement des dispositifs de veille nutritionnelle, la réalisation d'enquêtes sur les revenus des ménages et l'amélioration du lien entre l'information et la décision, via la généralisation du Cadre Harmonisé ; elle comprend les sous-composantes suivantes :
 - o Diagnostic des paramètres de la SAN et intégration dans un cadre d'analyse
 - o Renforcement et adaptation des systèmes nationaux d'information et mise en réseau à l'échelle des bassins de production et d'échange
 - o Renforcement des capacités d'analyse et d'aide à la décision politique (dont la mise en place d'un master spécialisé en SAN)
- La seconde composante consiste en un appui institutionnel à la CEDEAO et à ses Etats membres pour mettre en œuvre et coordonner leurs politiques dans deux domaines clés de la sécurité alimentaire : la régulation des marchés agricoles et les filets sociaux ; elle comprend les sous-composantes suivantes :
 - o Coordination régionale des politiques et instruments de régulation de marché (régulation aux frontières et dispositifs de stockage)
 - o Coordination régionale des politiques et instruments d'accès à l'alimentation des plus pauvres (filets sociaux)
 - o Une troisième sous-composante « Appui à la préparation de réponses régionales face aux nouveaux défis de l'insécurité alimentaire » a été ajoutée en cours de projet pour prendre en charge l'appui décidé au ROAC (voir infra)
- La troisième composante correspond au financement d'opérations innovantes dans le cadre d'appels à propositions.
- La quatrième et dernière composante regroupe les moyens, notamment humains, nécessaires au renforcement de la CEDEAO sur ces thématiques et à la mise en œuvre du PASANAO (Conseiller technique auprès du Commissaire CEDEAO en charge de l'Agriculture + cellule de coordination du projet mise en place au sein de l'Agence Régionale pour l'Agriculture et l'Alimentation basée à Lomé (Togo) + équipe de backstopping).

11. **La mise en œuvre.** La maîtrise d'ouvrage du projet est assurée par la CEDEAO. La maîtrise d'œuvre de la composante 1 est assurée par le CILSS. La mise en œuvre des composante 2, 3 (partiellement) et 4 est assurée par la CEDEAO, avec l'appui d'un prestataire (un groupement de bureaux d'études mené par l'IRAM, assurant le backstopping). La mise en œuvre des sous-projets de la composante 3 est assurée par les bénéficiaires des subventions accordées au titre de la composante.

⁵ Outre sa contribution financière, la CEDEAO devait également affecter au moins deux cadres en équivalent temps plein à la mise en œuvre du projet

2.3 Résumé du déroulement

12. **Le calendrier de mise en œuvre.** Le projet a connu une phase de maturation relativement longue : après une étude de faisabilité réalisée en 2010, le projet a été approuvé en conseil d'administration de l'AFD en novembre 2010, et la convention de financement signée avec la CEDEAO en juin 2011. La convention de maîtrise d'œuvre de la composante 1 (confiée au CILSS) a été signée entre la CEDEAO et le CILSS en mars 2012 (avec des conditions suspensives au premier versement qui n'ont été levées qu'en octobre 2012), et le contrat avec le groupement IRAM, chargé de l'assistance technique au projet, signé en janvier 2013. Si le CILSS a pu progressivement commencer ses activités au cours du second semestre 2012, l'équipe de coordination complète ne s'est mise en place qu'à la fin du premier semestre 2013.

13. L'année 2013 a été pour l'essentiel une année de mise en place du projet. Une réflexion s'est engagée sur la re-définition d'un programme d'activité pour la composante 2, la plus affectée par l'évolution du contexte, tandis que la composante 1, qui s'inscrivait dans la continuité des actions initiées par le CILSS avant le démarrage du projet, a pu lancer les activités prévues au titre de la mise en place du cadre harmonisé et de la mise en place d'un master spécialisé sur la SAN.

14. En 2014, le Comité de Pilotage a décidé d'inclure au titre de la composante 2 un appui au renforcement institutionnel du ROAC. Au cours de la même année, le projet a pu lancer le premier appel à proposition (7 projets retenus) au titre de la composante 3, avec un retard important imputable notamment au fait que l'ARAA, qui devait héberger ce guichet de financement, n'avait pas à l'époque les ressources humaines pour en déterminer les modalités de fonctionnement.

15. En 2015, le Comité de Pilotage a décidé, afin d'éviter les risques de duplication avec d'autres projets d'appui à la CEDEAO, (1) de supprimer les actions prévues en matière de FSS⁶ (qui devaient être pris en charge par le projet AECID) tant au niveau de la composante 2 que de la composante 3⁷, (2) de transférer pour mise en œuvre les études en cours en matière de stockage, une fois celles-ci achevées⁸, au programme d'appui à la RSSA, (3) de laisser à ce même programme le financement et le suivi d'autres études prévues mais non encore démarrées (une fois les TDR finalisés et le DAO élaboré par le PASANAO)⁹, et (4) de sursoir à la réalisation prévue d'une étude sur les bourses régionales de produits alimentaires. Parallèlement le deuxième appel à proposition a pu être lancé en mai 2015, conduisant à un démarrage effectif des 10 projets sélectionnés en juin 2016.

16. L'évaluation à mi-parcours qui a eu lieu en 2015, a conduit à une nouvelle modification du périmètre du projet. Le Comité de Pilotage a décidé, afin de clarifier les interventions, de transférer à partir de 2016 les activités d'appui à la mise en place des systèmes d'information (sous-composante 1.2) au nouveau programme ECOAGRIS (doté de moyens financiers plus importants et sur une plus longue période, ayant notamment pour objet d'appuyer ces systèmes d'information et mis en œuvre également par le CILSS), ne conservant dans la composante 1 que la poursuite de l'étude des zones à risque et de l'intégration de la dimension revenu dans les systèmes d'information ainsi que la poursuite des masters spécialisés en SAN.

17. Le Comité de Pilotage a également décidé de prolonger la date limite de versement des fonds du projet au 31/12/2017 et la date limite d'utilisation des fonds au 30/6/2018 (avenant N° 3 à la Convention de financement), et de procéder à une réallocation budgétaire, transférant une partie des financements destinés initialement à la composante 1 vers la composante 3 (ce qui permettait de

⁶ A l'exception d'une étude prévue sur l'appui à la conception d'un dispositif d'échange sur les filets de sécurité

⁷ Le projet AECID avait également prévu des appels à proposition sur la problématique filets de sécurité

⁸ Etudes pour l'opérationnalisation de la RSSA, Etude complémentaire sur les modalités de gestion de la composante financière de la RSSA, Cartographie des infrastructures et capitalisation des expériences de stockage privé

⁹ Mise en réseau des stocks publics et privés, Appui à la promotion du warrantage et de la tierce détention

lancer un troisième appel à proposition non prévu initialement) et vers la composante 4 (pour prolonger les prestations du conseiller technique au CAERE et revoir à la hausse les appuis techniques à court terme, insuffisants pour permettre un bon déroulement des appels à proposition. Le troisième appel à proposition a pu être lancé en mars 2016, permettant un démarrage des 7 projets sélectionnés en novembre 2016.

18. Du fait de ces modifications du périmètre du projet et des réallocations budgétaires successives, le projet s'est concentré, à partir de 2016 sur la préparation et le suivi des appels à proposition, continuant toutefois la prise en charge des masters spécialisés en SAN jusqu'en 2017, et le suivi des études en cours aux niveaux des composantes 1 et 2.

19. Le taux de décaissement du projet a été, durant sa durée de vie, inférieur aux prévisions, du fait des retards pris dans la réalisation des études et des appels à proposition ainsi que, au cours des premières années, de la sous-consommation du CILSS (composante 1), qui a réalisé une partie des activités programmées sur d'autres ressources que celles apportées par le projet (cofinancements de l'Union Européenne et de l'USAID). A la date de l'évaluation finale cependant (mars 2018), le taux final prévisionnel de décaissement du projet s'établit à 97%, grâce notamment à la bonne exécution financière de la composante 3.

20. Comparaison du budget initial et révisé et exécution

En euros	budget initial	budget révisé (Avenant N°4)	montant dépensé au 31/12/17	montant engagé au 31/12/17	Taux de décaissement prévisionnel fin de projet
composante 1	3 575 700	2 000 930	1 868 462	2 000 930	100%
composante 2	607 000	432 500	372 286	422 399	98%
composante 3	3 555 000	4 303 750	3 294 305	4 088 746	95%
composante 4	1 962 300	3 521 650	3 220 125	3 499 523	99%
audits et évaluations	200 000	110 270	43 800	43 800	
imprévus	500 000	30 900	2 610	2 610	
total	10 400 000	10 400 000	8 801 588	10 058 008	97%

3 Analyse des questions évaluatives et performances du projet

3.1 La composante 1 : Appui à la mise en œuvre d'une approche rénovée de la SAN

21. Conformément aux propositions de la note de cadrage de l'évaluation, celle-ci se concentrera sur la sous-composantes 1.1 (Diagnostic des paramètres de la SA et intégration dans un cadre d'analyse) sur l'activité 1.2.3 (Intégrer la dimension « revenus des ménages » dans le suivi de la vulnérabilité) et sur l'activité de formation correspondant au Master de SA au sein d'Agrhymet.

Diagnostic des paramètres de la SA et intégration dans un cadre d'analyse

Question évaluative :

Les appuis du projet au cadre harmonisé ont-ils été efficaces ?

Ont-ils été utiles à la réalisation de la composante 2 « appui à la définition et la mise en œuvre des instruments publics d'intervention » ?

Le cadre harmonisé est-il durable avec l'intégration d'autres composantes de la sécurité alimentaire et l'élargissement effective à l'ensemble des pays de l'Afrique de l'Ouest ?

Le Cadre Harmonisé répond-il aux objectifs qui lui sont assignés ?

Objectifs

22. Les objectifs de cette composante étaient ambitieux puisqu'il s'agissait de donner à la région une vision renouvelée de la sécurité alimentaire et des risques liés, lui permettant d'améliorer ses capacités de décision. Il s'agissait :

- D'abord d'un zonage des risques de sécurité alimentaire afin de pouvoir intégrer ces risques dans le nouveau cadre harmonisé (sous-composante 1. 1)
- Puis d'un appui à l'évolution des systèmes nationaux, pour la prise en compte des échanges commerciaux, et de la situation nutritionnelle et des revenus des ménages, considérés comme une composante importante de la sécurité alimentaire, notamment en milieu urbain (sous-composante 1.2)
- Enfin, de l'amélioration de la capacité des systèmes d'information à venir en appui à la décision politique, par des actions de formation et par l'élaboration de notes de synthèses (sous-composante 1.3).

Réalisations

23. Le CILSS, qui a mis en œuvre cette composante, a utilisé les financements du PASANAO comme un appui à la mise en œuvre de ses propres programmes définis dans le cadre d'un mandat qui lui a été confié par les États. En conséquence la plupart des activités prévues ont été financées ou cofinancées avec la participation d'autres projets, notamment un programme européen (FSTP2), identifié postérieurement au PASANAO, mais mis en œuvre avant ce dernier, et l'appui budgétaire de l'USAID. Cette utilisation des cofinancements a accentué la complexité des activités et a rendu

difficile l'identification des apports spécifiques du projet. Financièrement le PASANAO a pris en charge, pendant les premières années du projet, 5 experts recrutés par le CILSS : un expert marché et un expert cadre harmonisé HEA à AGRHYMETH, un expert marché au Secrétariat exécutif, un expert HEA et un expert nutrition à l'Institut du Sahel. De plus, le CILSS a bénéficié des appuis de backstopping du projet pour certaines activités d'étude et de recherche programmées dans le cadre du projet.

24. Les activités réalisées et financées, partiellement ou totalement, par le PASANAO sont : une étude sur le zonage des risques au Ghana et en Côte d'Ivoire, des ateliers nationaux de formation sur le cadre harmonisé, des ateliers dans 5 pays du bassin centre sur les cycles d'analyse de l'insécurité alimentaire, la participation aux missions « bassin de production et consommation », et l'animation du réseau des experts analystes de la dynamique des marchés. Suite à la mission à mi-parcours les appuis prévus pour cette composante ont été arrêtés en 2016 sauf la dimension « revenus des ménages dans le suivi de la vulnérabilité » et « la formation en sécurité alimentaire » (activités évaluées plus loin par cette étude).

Efficacité et efficience.

25. En l'absence de suivi des performances de cette composante à l'aide d'indicateurs quantifiables¹⁰, il est difficile de juger de l'efficacité des interventions financé par le PASANAO, à l'exception du financement des cycles d'analyse de l'insécurité alimentaire qui a été peu onéreux et déterminant pour la qualité du travail de synthèse du RPCA^{11 12}. Toujours est-il, que les activités de cette composante centrée sur le cadre harmonisé ont été très peu coordonnées avec celles de la composante 2 traitant de l'appui à la définition et la mise en œuvre des instruments publics d'intervention. La logique du projet voulait que les appuis au cadre harmonisé puissent alimenter les activités visant à améliorer les instruments d'intervention, ce qui n'a pas pu être fait dans la mesure où le CILSS a suivi sa propre programmation et qu'il n'y avait pas de coordinateur spécifiquement désigné pour le projet au sein du CILSS. Parmi les activités les plus efficaces on citera le financement des cycles d'analyse de l'insécurité alimentaire dans les 5 pays et les missions « bassin de production et consommation ».

Durabilité.

26. L'enjeu n'est pas ici d'analyser la durabilité des activités réalisées dans cette composante par le projet, mais plutôt la durabilité du cadre intégré auquel le projet a participé. Le problème central aujourd'hui est la maîtrise des coûts de fonctionnement de ce système d'information et en conséquence sa pérennité, principalement dans la perspective de couvrir d'autres composantes de la sécurité alimentaire (milieu urbain, revenus, ...) et l'intégration effective des autres pays de l'Afrique de l'Ouest dont certains États du Nigéria. Actuellement l'appui budgétaire de l'USAID et les projets de l'UE¹³ permettent de maintenir ce dispositif, (dans lequel la France était impliquée à travers une assistance technique sécurité alimentaire au CILSS¹⁴ et son intervention à travers le PASANAO terminée en 2016), mais il n'est pas sûr que les besoins soient couverts pour les prochaines années

¹⁰ Les rapports du CILSS ne donnent pas d'indications précises sur le travail effectué par les experts pris en charge par le projet, et incluent des activités qui sont en fait prises en charge par d'autres sources de financement ou n'étaient pas prévues dans le projet, et ne permettent pas d'identifier clairement les contributions financières du PASANAO.

¹¹ Réseau de prévention des crises alimentaires

¹² De l'ordre de 15 000 € par pays

¹³ Composante ECOAGRIS du Projet d'appui au stockage de sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest, 18 M € et le nouveau Projet d'Amélioration de la Gouvernance de la Résilience et de la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle et de l'Agriculture Durable en Afrique de l'Ouest (PAGR-SANAD) 20 M €

¹⁴ Le poste a été confiée à un spécialiste changement climatique

dans la perspective de cette extension géographique et thématique.

27. Clairement, aujourd'hui, face à cette augmentation des besoins financiers du système, il est nécessaire de chercher à limiter les coûts de collecte, et d'améliorer l'efficacité des traitements et des analyses. En effet il n'est pas certain que toutes les informations collectées soient utilisées et soient indispensables pour orienter efficacement les interventions, ni que l'ensemble des variables et indicateurs du système d'information soit nécessaire et pertinent pour certains pays côtiers.

Pertinence

28. Le Cadre Harmonisé répond aux objectifs qui lui sont assignés et a un impact certain sur l'appréhension qualitative et quantitative des situations d'insécurité alimentaire. La qualité des analyses s'est notablement améliorée ces dernières années avec l'application d'une méthodologie maintenant robuste¹⁵. Le cadre harmonisé permet d'avoir une photographie consensuelle de la situation de la sécurité alimentaire de l'Afrique de l'Ouest. C'est un outil indispensable pour mobiliser l'aide alimentaire mais aussi pour cibler les zones d'intervention. Les analyses issues du cadre harmonisé sont aussi utilisées par les donateurs, dont la coopération française, qui a besoin d'information synthétiques pour programmer ses financements, particulièrement celle en direction des ONG intervenant en situation d'urgence. De plus, le cadre harmonisé fournit, par son analyse de la situation des populations vulnérables, un indicateur central pour l'Alliance pour le Sahel¹⁶. Enfin les nouveaux outils d'interventions tels que les filets sociaux de sécurité alimentaire (FSS) et la gestion des stocks régionaux de sécurité ont besoin des informations du cadre harmonisé pour être utilisés efficacement. Le cadre harmonisé est donc un bien commun régional, et la communauté doit maintenir ce dispositif pour avoir une analyse partagée de la situation alimentaire dans une zone sensible. Il était donc pertinent de soutenir à travers le PASANAO le Cadre Harmonisé.

Conclusion

29. Pour différentes raisons la contribution du PASANAO au cadre harmonisé a été limitée par rapport aux ambitions initiales, et a pris fin, à juste titre, en 2016. Bien que cette intervention soit pertinente, l'impact de ces activités n'est pas évident, ni sur l'amélioration du cadre intégré, ni sur l'atteinte des objectifs du PASANAO, dans la mesure où les résultats n'ont pas permis d'orienter, selon la logique du projet, les interventions prévues pour la mise en œuvre des instruments de sécurité alimentaire (composante 2).

30. S'il est logique et stratégique qu'un projet régional de sécurité alimentaire participe au cadre harmonisé, par contre, l'expérience montre qu'en situation de cofinancement et avec relativement peu de moyens financiers, il convient d'identifier d'autres types d'appuis que le financement

¹⁵ Le processus d'analyse du Cadre Harmonisé se base sur un cadre conceptuel et analytique bâti sur quatre indicateurs de résultats de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (consommation alimentaire, évolution des moyens d'existence, état nutritionnel et mortalité) qui caractérisent directement l'état de sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages ou de la zone considérée ; et sur lesquels sont inférés les facteurs contributifs (dangers et vulnérabilité, disponibilité alimentaire, accessibilité alimentaire, utilisation et stabilité). Ce cadre analytique permet aux analystes de s'accorder sur les interactions entre les différentes dimensions de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et de produire une classification de la sévérité de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle sur la base de seuils standards qui permettent la comparabilité entre les zones d'un même pays et les analyses pays de la région.

¹⁶ Indicateur fourni de façon systématique 2 fois par ans qui a été retenu pour le volet Alliance sahel compte aujourd'hui 9 membres : la France, l'Allemagne, l'Union européenne, la Banque africaine de développement, le Programme des Nations-Unies pour le développement, la Banque mondiale, l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni. L'Alliance est un mécanisme de renforcement de la coordination des partenaires pour une aide plus rapide, plus efficace et mieux ciblée en faveur des zones vulnérables

d'activités multiples sur des enquêtes et des études dont la programmation est difficilement maitrisable. En première analyse, pour assurer à la fois une cohérence à l'intérieur d'un projet, et intervenir de façon efficace dans le cadre harmonisé, on donnera la préférence à une assistance technique spécialisée permettant d'améliorer l'efficacité et l'efficience de ce système d'information et de le recentrer vers une aide opérationnelle à la décision.

Activité 1.2.3 : Intégrer la dimension « revenus des ménages » dans le suivi de la vulnérabilité

Questions évaluatives :

Dans quelle mesure la méthodologie adoptée est-elle pertinente et efficace ?

- ✓ *La méthode utilisée des « focus groups » par métiers est-elle la mieux adaptée pour obtenir des informations opérationnelles éclairant les interventions ?*
- ✓ *Les coûts et les ressources humaines que demande l'élargissement du dispositif à l'ensemble de la région sont-ils à la portée des SISA ?*
- ✓ *Est-il possible d'utiliser les résultats d'autres enquêtes déjà réalisées en milieu urbain pour suivre l'évolution des revenus ?*
- ✓ *Quelles sont les informations minimales nécessaires à l'utilisation des filets sociaux ?*

L'objectif initial

31. L'objectif était de disposer de profils structurels des revenus des ménages et de leurs déterminants dans un échantillon significatif de communes en milieu rural et urbain. L'idée était que les revenus sont essentiels dans l'accessibilité¹⁷ à l'alimentation des populations pauvres et qu'ils occupent une place centrale dans l'économie alimentaire des familles par leur capacité à faire face aux chocs et aux crises. Or les systèmes nationaux d'information estiment mal l'importance des revenus monétaires non agricoles des ménages ruraux et a fortiori urbains. Cette activité du projet concernait clairement une phase-test d'enquêtes sur les revenus des ménages qui devait permettre de confirmer (ou éventuellement d'infirmer) l'intérêt de ce type d'outils pour améliorer la pertinence des interventions publiques, à la fois en matière d'insécurité alimentaire conjoncturelle et de vulnérabilité structurelle. Ces interventions publiques peuvent être, entre autres, les filets de sécurité qui devaient être traités aussi par le PASANAO dans sa composante 2¹⁸. Il était aussi prévu d'organiser ces enquêtes conjointement avec les enquêtes nutritionnelles et de tester des dispositifs différents pour les villes et les zones rurales.

Réalisations

32. La démarche prévue initialement a été revue en 2013, dans le cadre d'une concertation entre le CILSS et l'équipe d'AT. En premier lieu, les enquêtes en milieu rural ont été abandonnées, vues les difficultés de mobilisation des équipes SAP¹⁹ nationales. De même l'idée d'intégrer une approche nutritionnelle a été écartée. La méthodologie HEA²⁰ s'avérant lourde et difficilement simplifiable, il a été décidé de mettre au point des méthodologies alternatives innovantes plus appropriées au milieu urbain, à partir d'enquêtes légères basées sur des focus groups, autour de groupes de métiers.

33. Cette nouvelle approche a été mise au point en 2014 lors d'une enquête urbaine dans un quartier pauvre de Bamako²¹, menée en association entre l'INSAH, l'équipe du (SAP) local et avec

¹⁷ L'accessibilité : il faut que toute personne ait les moyens économiques d'acheter les produits alimentaires,

¹⁸ Sous-composante 2.2 « Coordination régionale des politiques et des instruments d'accès à l'alimentation des plus pauvres » comprenant entre autres les filets de sécurité

¹⁹ Système d'Alerte Précoce

²⁰ Household Economy Approach utilisée par Oxfam en milieu rural.

²¹ Quartier de Djicoroni Para, identifié comme étant l'un des quartiers les plus vulnérables de BAMAKO

l'appui de l'AT du projet. Des guides d'entretien ont été élaborés et testés au cours de 3 séries d'enquêtes dans 3 quartiers populaires de la ville. Ces enquêtes ont été complétées en 2015 par la mise au point d'un outil de suivi conjoncturel trimestriel des revenus des ménages.

34. L'outil a été ensuite développé en 2016-17 par de nouvelles enquêtes²² à Bamako, Abidjan et Accra. Enfin il est prévu en avril 2018 trois ateliers nationaux (Mali, Côte d'Ivoire et Ghana) de partage de la méthodologie et des outils des enquêtes urbaines pour intégrer la dimension revenu des ménages dans le suivi de la vulnérabilité urbaine au Sahel. Il est aussi prévu la publication de notes aux décideurs dont 3 profils de référence pour chacune des capitales et 7 profils de suivi des métiers.

Efficacité.

35. On soulignera en premier qu'il s'agissait d'une opération-test dont les résultats n'étaient pas assurés dès le départ. Seule une partie des informations prévues a été collectée et le recueil des données nutritionnelles ainsi que les enquêtes en zones rurales ont été abandonnés. Néanmoins la concentration des enquêtes test sur les revenus urbains se justifie, car c'est un domaine peu connu et considéré comme stratégique pour la sécurité alimentaire. En tant que test, l'opération a été efficace, car beaucoup d'efforts ont été consacrés à l'amélioration de la méthodologie, à la formation des enquêteurs et à la capitalisation. Par contre la méthode elle-même pose de nombreux problèmes : tels que l'hétérogénéité des revenus au sein d'un même métier²³ (qui est un concept central dans l'enquête), l'estimation des revenus²⁴, et la taille des ménages. La fiabilité des informations, aux dires des rapports, n'est pas assurée, surtout dans l'estimation des revenus et de leur évolution, et les concepts de métiers et de ménages sont mal appréhendés en milieu urbain. Il est vrai que l'approche par focus groupe et le recueil d'information qualitative, sont des outils nouveaux pour beaucoup d'enquêteurs, et il a fallu pas moins de quatre ans pour stabiliser la méthodologie.

Pertinence

36. Une des conclusions des enquêtes est que, au moins pendant les 3 années d'enquêtes, la variabilité des revenus en milieu urbain reste très faible, ce qui limite en partie la pertinence d'une enquête de suivi conjoncturel. De plus ce sont des événements accidentels individuels qui expliquent les baisses de revenus plutôt que des problèmes systémiques touchant l'ensemble d'une profession, ce qui limite l'intérêt de l'approche par les métiers. D'ailleurs, pour limiter les risques, les populations vulnérables urbaines pratiquent individuellement plusieurs métiers, et ont aussi des stratégies de diversification des sources de revenu au sein des familles. Les résultats des analyses des enquêtes sont donc relativement modestes et ne débouchent pas sur des pistes d'interventions réellement nouvelles dans le domaine de la sécurité alimentaire²⁵.

37. Par contre, certaines enquêtes existantes ont pu établir des « paniers de consommation alimentaires » des populations pauvres, informations qui peuvent être suivies pour juger de la gravité des crises. En conclusion il n'est pas certain que la méthodologie adoptée puisse répondre précisément aux besoins des décideurs dans le cadre d'une intervention structurelle ou d'urgence

²² Trois enquêtes de suivi conjoncturel dans le quartier populaire de Banconi/Bamako, Deux enquêtes de suivi conjoncturel de la vulnérabilité ont été réalisées dans le quartier populaire d'Attécoubé/Abidjan, une seule enquête de suivi conjoncturel de la vulnérabilité des ménages dans le quartier populaire de Gbegbesei d'Accra

²³ Il existe de pauvres et des riches dans chaque métier et « Les ultras pauvres n'ont pas de métier » comme le remarque l'enquête à Bamako.

²⁴ Souvent inférieurs aux dépenses

²⁵ Les personnes interrogées demandent que les matières premières soient moins chères, l'accès au crédit, des formations, le préfinancement des achats, l'accès au vivre des offices céréaliers, l'accès à la retraite....

sur l'insécurité alimentaire en milieu urbain²⁶.

Durabilité

38. Le coût d'une enquête est de l'ordre de 20 000 € par an, ce qui est raisonnable, mais qui reste important si on la généralise à plusieurs villes des 15 pays de la CEDEAO. Ainsi il n'est pas certain qu'actuellement les services statistiques des différents pays aient les capacités financières et les ressources humaines pour mener à bien ce type d'enquête, d'autant plus qu'une partie de ces informations sur les revenus est déjà collectée par d'autres enquêtes. Hors financement d'un projet, la durabilité de ce type d'enquête n'est pas assurée en Afrique de l'Ouest.

Conclusion

39. Bien que la situation des pays soit différente, plusieurs autres enquêtes sont déjà menées en milieu urbain, qui apportent certains éléments sur les revenus. Si ces enquêtes sont mieux exploitées, principalement pour les variables déterminantes du pouvoir d'achat, elles peuvent être utiles pour le suivi de la SA en milieu urbain. Citons les Enquêtes Niveau de Vie (ENV) des ménages, les enquêtes prix à la consommation IHPC, les enquêtes démographiques et de santé (EDS), les Enquêtes de Suivi de la Pauvreté (ESP), et les enquêtes anthropométriques. D'autres enquêtes ont déjà ciblé spécifiquement la SAN en zone urbaine comme l'enquête sur la Vulnérabilité Alimentaire en Milieu Urbain (VAMU) qui a été testée au Burkina²⁷, ou les enquêtes HEA à Bamako et Niamey en 2015 réalisées par l'Université de Dakar ou encore les Observatoires urbains qui fonctionnent à Madagascar depuis plusieurs années.

40. Autre question : est-il nécessaire de faire systématiquement des enquêtes trimestrielles d'autant plus que les revenus sont plutôt stables comme l'ont démontré les enquêtes ? Ne vaudrait-il pas mieux enquêter ponctuellement, suite à une forte hausse des prix, sur par exemple la détérioration du pouvoir d'achat de certains types de populations vulnérables déjà identifiées et caractérisées par d'autres enquêtes ? L'enjeu est naturellement, face à une crise, de choisir les outils d'intervention disponibles et adaptés à la spécificité de la situation. Ce peut être les filets de sécurité, les bons alimentaires, la réduction des taxes, le déstockage, et en dernier recours les subventions sur les produits de base. Selon les outils pouvant être rapidement mobilisés par les autorités, des informations différentes doivent être recherchées. La crise de 2008 a montré la diversité des réponses des différents pays de l'Afrique à la flambée des prix, et les différents systèmes d'information qu'ils ont utilisés à cette fin²⁸.

41. Enfin, même si les autorités régionales ont un rôle déterminant en cas de crise, chaque pays doit avoir une certaine autonomie pour traiter les problèmes de SA qui lui sont spécifiques²⁹ et qui ne

²⁶ D'autres enquêtes telles que les enquêtes niveau de vie (ENV) en milieu urbain fournissent déjà des informations structurelles plus fiables.

²⁷ Testée au Burkina et qui a permis de dégager les caractéristiques structurelles sur les populations fragiles au regard de la sécurité alimentaire

²⁸ En 2008, suite aux faibles effets des mesures tarifaires et fiscales sur les prix à la consommation, le Burkina n'a pas subventionné les produits alimentaires de base. Il a, à juste titre, opté pour la mise en place de filets de sécurité pour les plus pauvres. Cette opération originale en Afrique de l'Ouest a consisté à cibler des populations pauvres en milieu urbain (Ouagadougou et Bobo-Dioulasso) et à leur distribuer des bons alimentaires pouvant être échangé contre des produits locaux (sel, maïs, savon...) dans des magasins agréés. Cette opération conduite par le PAM et financée par plusieurs donateurs dont la France est considérée comme exemplaire.

²⁹ Contre le risque « flambé des prix » la dimension régionale des moyens de lutte est importante. Parmi les outils utilisables certains ont une vocation régionale comme la mutualisation régionale des stocks de sécurité et la régulation tarifaire. Les autres outils sont plutôt à vocation nationale (fonds de lissage, outils assurantiels), dans la mesure où ils agissent spécifiquement sur le niveau des prix nationaux. Ces outils peuvent toutefois créer des distorsions sur les marchés régionaux et des perturbations sur les échanges, du fait de niveaux de prix différents qu'ils génèrent d'un pays à l'autre d'une même zone régionale. Une harmonisation minimum des

sont pas forcément liés aux variations de revenus. En conséquence il n'est peut-être pas nécessaire de prolonger cette enquête pilote.

Activité 1.3.1 : La formation en master de sécurité alimentaire

Questions évaluatives :

Pertinence, efficacité, efficience, impact et durabilité de l'activité Master SAN ?.

Dans quelle mesure et à quelles conditions le master peut-il être élargi et pérennisé ?

Résultat attendu.

42. Cette activité a pour résultat attendu dans le cadre logique initial : « 60 cadres des SISA sont formés dans le cadre du corpus pédagogique mis au point sur les thématiques traitées par le programme »

Déroulement et contenu des activités.

43. Le programme de master SAN a été développé par le CRA, qui dispose à Niamey d'un centre de formation, lequel conduit actuellement 6 masters différents ainsi que des cycles de formation de techniciens et d'ingénieurs dans différents domaines touchant au mandat du CILSS.

44. La formation SAN s'étend sur une durée de 6 mois en présentiel suivi d'un stage. Quatre promotions du master SAN ont pu être formées entre 2012/13 et 2016/17. Le programme a été arrêté en 2017, faute de financement alternatif, alors que le PASANAO touchait à sa fin et n'avait plus le temps de prendre en charge une nouvelle promotion. Si la première promotion a été financée par l'Union européenne, la seconde l'a été conjointement par l'UE et le PASANAO, et les troisième et quatrième promotions ont été entièrement financés par le PASANAO. Au total, 84 étudiants ont été formés et ont obtenu leur diplôme, parmi lesquels 69 avec l'appui du projet (les 3 dernières promotions), ce qui donne une première indication sur l'efficacité de l'action au regard du résultat attendu.

45. Les étudiants sont sélectionnés sur dossier par la Direction du Master, sur la base des candidatures présentées par les Etats. La Direction s'impose pour principe de répartir les admissions de façon égalitaire entre pays, et s'interdit, en principe, de prendre plus de deux candidats d'un même pays par promotion. Les candidats retenus dans le cadre de cette procédure sont entièrement pris en charge par le CRA (billet d'avion, bourse à hauteur de 100 000 FCFA/mois sur 13 mois, frais de déplacement et divers pendant le stage) et le PASANAO finance ces coûts ainsi que le coût de scolarité. Le coût total par étudiant est estimé par la Direction à 10 millions FCFA, soit 15 000 Euros, ce qui est très élevé, même en comparaison aux standard internationaux. Outre les étudiants pris en charge par le CRA, le Master accepte aussi un certain nombre d'étudiants (21 pour les quatre promotions) disposant d'une bourse attribuée par d'autres organismes. Il s'agit essentiellement d'étudiants Nigériens. Pour ces étudiants, les frais de scolarité s'élèvent à 3,6 Millions FCFA, ce qui correspond au coût marginal estimé d'un étudiant supplémentaire.

Pertinence, efficacité et impact.

Pertinence et adéquation aux besoins de formation

46. L'intérêt nouveau porté à la SAN et le caractère innovant des méthodes de réduction de l'insécurité alimentaire dont se sont dotés les Etats de la CEDEAO ont créé un besoin important de

paramètres de ces outils est donc éminemment souhaitable au niveau régional pour les pays membres de la CEDEAO.

formation, qui confirme la pertinence de cette activité. Les entretiens avec la Direction du Master et certains enseignants indiquent que le contenu de l'enseignement correspond bien aux thématiques traitées par le PASANAO. Les experts financés par le PASANAO (jusqu'à la réallocation budgétaire de 2015) et travaillant sur l'amélioration du système d'information en matière de sécurité alimentaire ont contribué activement à la conception, à la mise à jour des programmes ainsi qu'à l'enseignement, ce qui constitue un gage de l'adéquation de l'enseignement aux thématiques du programme. L'examen des sujets de mémoire montre d'autre part que ceux-ci traitent de la plupart des thèmes touchant à la SAN, avec une forte concentration sur l'analyse de la vulnérabilité alimentaire en milieux urbain et rural (voir tableau 3 en annexe).

Qualité de l'enseignement

47. La qualité de l'enseignement est attestée par différents indices :

- Les entretiens menés avec les responsables SA des pays lors de l'évaluation à mi-parcours ont montré l'intérêt que ces derniers portent au Master, au moins dans les pays francophones³⁰
- Le master s'est vu reconnaître en 2014 par le Conseil Africain et Malgache pour l'enseignement Supérieur (CAMES), ce qui lui confère une large reconnaissance universitaire
- Le master a fait l'objet d'un nombre important de candidatures (une centaine par an, contre une vingtaine de places offertes), ce qui démontre qu'il répond aux attentes de décideurs.
- Bien qu'il n'ait pas été possible dans le cadre de l'évaluation d'apprécier la qualité de tous les mémoires, on peut relever que les notes obtenues pour les mémoires de stage sont de 14,90/20 en 2016 et de 14,27/20 en 2017, soit l'équivalent de la mention « Bien ».

Destination des étudiants après formation

48. Un autre critère d'efficacité et de pertinence peut être l'analyse de la situation professionnelle des étudiants avant et après formation (voir tableau 2 en annexe) : il ressort qu'une grande majorité des bénéficiaires sont des fonctionnaires travaillant au Ministère de l'Agriculture ou dans des dispositifs de SISA (suivis par des cadres employés dans des ONG traitant de la SAN, ce qui est bien conforme à l'objet du Master). Après formation, la plupart des fonctionnaires retournent dans la fonction publique, généralement à un poste de responsabilité plus importante par rapport à leur fonction précédente. Les ONG nationales et internationales constituent la seconde destination des étudiants après formation, ce qui est également conforme à l'objectif de renforcer les compétences des Etats et des intervenants non étatiques en matière de SAN.

Analyse des bénéficiaires

49. L'efficacité peut aussi s'apprécier par rapport aux pays bénéficiaires: au total, sur les 84 étudiants formés, chaque pays francophone membre du CILSS a bénéficié de 4 à 8 étudiants boursiers formés, ce qui constitue une bonne base de départ tout en étant loin de correspondre aux besoins à terme pour un bon fonctionnement des dispositifs SAN dans ces pays (voir tableau 1 en annexe). Le Niger est fortement sur-représenté, en raison de l'admission d'étudiants disposant de leur propre bourse. On note en revanche que la participation des pays lusophones est très faible (4 étudiants en tout pour le Cap Vert et la Guinée Bissau), et, surtout, qu'aucun étudiant n'est originaire des pays anglophones, ce qui pose évidemment pour la CEDEAO un problème de distribution équitable des ressources entre Etats membres, et laisse les pays anglophones démunis en matière

³⁰ Il n'a pas été possible, compte tenu des délais de l'évaluation, d'effectuer une enquête de satisfaction auprès des anciens étudiants

d'expertise en sécurité alimentaire.

50. Cet état de fait est dû au fait que l'enseignement est entièrement en français, ce qui d'une part réduit l'intérêt des étudiants anglophones et d'autre part obligerait à une formation préalable en langue des étudiants non francophones avant le début des cours, qui renchérirait les coûts et allongerait d'autant la durée de la scolarité.

51. Un autre aspect qui mérite d'être souligné est la faible proportion de femmes (15% sur les 4 promotions ; voir tableau en annexe), qui appelle un effort en matière d'égalité des genres à l'avenir

Conclusion sur l'efficacité, l'efficience et la durabilité

52. Au total, le Master a de bonnes performances en matière de qualité de l'enseignement, est apprécié et répond à un besoin effectif, qui est encore loin d'être couvert. L'activité présente toutefois l'inconvénient majeur de ne servir que les pays francophones. Il pose d'autre part un problème d'efficience et de durabilité : le coût du Master apparaît très élevé et aucune autre piste de financement n'a été identifiée à ce jour pour prendre le relais du PASANAO, ce qui conduit à interrompre l'activité, sans perspective de reprise, alors que les besoins de formation en sécurité alimentaire sont encore loin d'être satisfaits

Amélioration de l'efficience et de la durabilité

53. Ces problèmes ont été abordés par un rapport de pérennisation des Masters produit en février 2017, qui traite les points suivants.

- *Inclusion du public anglophone* : Le rapport préconise d'introduire des promotions mixtes anglophones/francophones, ce qui implique (1) une formation FLE de 4 mois préalablement au début des cours pour les anglophones (au moyen d'un laboratoire de langue en cours de financement par le BAD, mais qu'il convient de doter d'un responsable bilingue ; (2) la traduction en anglais d'un certain nombre de cours. Le budget additionnel par étudiant anglophone (sur la base d'une hypothèse de 10 étudiants anglophones par promotion) ressort, d'après les indications données par le rapport, à environ 8 000 Euros³¹, ce qui renchérit de 50% le coût unitaire et apparaît difficilement soutenable.
- *Passage au e-learning* : Les conclusions du rapport ne sont pas affirmées dans ce domaine. On comprend qu'il propose (1) d'introduire des modules de MOOC (massive open online courses) en matière de SAN parallèlement au Master, (2) d'intégrer à court terme des modules à distance dans l'actuel Master ; (3) de poursuivre sur 2 ans le Master actuel (essentiellement en présentiel), puis d'envisager éventuellement le passage au « tout à distance » ensuite.

54. Suite à ce premier rapport, le CRA a missionné un consultant (17 hommes-jours) qui devait notamment capitaliser sur les expériences régionales en e-learning et affiner la stratégie de pérennisation. Ses conclusions devaient être discutées lors d'un atelier qui s'est tenu du 30/4 au 2/5/2018. Le compte rendu de l'atelier, communiqué à la mission d'évaluation, indique que ce dernier n'a pas véritablement traité du passage à l'e-learning, mais s'est concentré sur les problèmes de pérennisation.

55. L'évaluation peut apporter les réflexions suivantes :

³¹ Pour 10 étudiants

64 000 Euros/an pour le responsable du laboratoire,

700 €/étudiant pour la formation FLE,

32 000 € à amortir sur 3 ans pour la traduction des cours

- On peut regretter que les réflexions sur la pérennisation du Master n'interviennent qu'au cours des tout derniers mois du projet, alors que le Comité de Pilotage a plusieurs fois au cours des dernières années attiré, à juste titre, l'attention sur la nécessité d'une telle réflexion. Une réflexion plus en amont aurait sans doute permis au projet d'appuyer la transition du master vers des formules plus efficaces
- La problématique du coût du Master devrait être au centre de la réflexion, dans un souci de durabilité. Or la faiblesse des premières pistes envisagées, tant en matière d'ouverture au public anglophone que d'enseignement à distance, ne vont pas clairement dans le sens d'une réduction des coûts
- On peut s'interroger sur la nécessité du maintien d'une formation diplômante de type master spécialisé en présentiel, alors que cette formation n'a pas principalement pour objet de former des étudiants pour qu'ils obtiennent un diplôme, mais plutôt de former des cadres du dispositif de SAN, qui sont pour la plupart déjà détenteurs d'un diplôme universitaire, et qui ont vocation à retourner dans le dispositif après leur formation. Cette option ne répond d'autre part pas aux besoins de formation continue qui constitueront sans doute à l'avenir l'essentiel des besoins, pour permettre aux cadres de la SAN déjà en poste de se mettre régulièrement à niveau à mesure que les techniques et outils évolueront.

56. Ces considérations conduisent à s'orienter vers un dispositif souple d'enseignement à distance, qui pourrait, le cas échéant, conduire soit à l'obtention d'un diplôme en fin de cycle (il existe des exemples de telles formations dans l'espace Africain, notamment l'Institut International d'Ingénierie de l'Eau et de l'Environnement (2IE) à Ouagadougou), soit à une formation continue qualifiante mais non diplômante de plus courte durée. Ce dispositif pourrait être appelé à remplacer le dispositif de formation diplômante en présentiel, sauf à ce que le CRA parvienne à trouver un financement additionnel. Le coût d'un tel dispositif de formation à distance devrait pouvoir être réduit très sensiblement, ainsi que le suggère l'exemple des masters spécialisés délivrés par 2IE, dont les frais de scolarité varient entre 2,5 et 3,5 millions FCFA en Master 2.

57. Cette mutation implique un coût d'investissement qui reste à chiffrer et une collaboration, sous l'égide de la CEDEAO, entre les divers organismes régionaux de formation disposant d'une expertise dans la SAN (notamment le CRA) et l'enseignement à distance. Il est recommandé, compte tenu de l'intérêt régional à maintenir une formation en matière de SAN, que la CEDEAO puisse financer à l'avenir cet investissement.

3.2 Composante 2 : Appui à la définition et à la mise en œuvre des instruments publics d'intervention des États et de la CEDEAO

58. Comme proposé dans la note de cadrage, l'évaluation de cette composante portera spécifiquement sur les activités 2.1.1 (renforcer et développer les instruments de régulation aux frontières) et 2.3.1 (appui au réseau ouest africain des céréaliers, ROAC).

Activité 2.1.1 : renforcer et développer les instruments de régulation aux frontières

Question évaluative :

Dans quelle mesure les études menées sont-elles pertinentes, efficaces et susceptibles de déboucher sur des outils régionaux ?

Est-il possible de tirer des conclusions opérationnelles des différentes études qui ont été réalisées sur des instruments réellement utilisables par les autorités régionales et nationales ?

Les termes de référence n'étaient-ils pas trop ambitieux et les bureaux d'études choisies avaient-ils les compétences pour mener à bien ces travaux ?

Une approche par type d'outils d'intervention facilement gérable par les décideurs (mesures de sauvegarde, gestion des stocks privées, ...) aurait-elle été plus efficace ?

Objectifs et résultats attendus

59. Les objectifs de cette activité étaient notoirement ambitieux puisqu'il s'agissait de réaliser à la fois :

- Un appui technique en vue de la re-catégorisation des produits agricoles dans le nouveau barème douanier de la CEDEAO ;
- La mise en place d'un cadre de collaboration efficace entre les comités de gestion des TEC UEMOA et CEDEAO et AGRIS en vue du déclenchement des mesures de sauvegarde spéciales;
- Le renforcement de la capacité de la direction de l'agriculture de la CEDEAO à intervenir dans les négociations internationales via des formations spécifiques ;
- Un appui à la capitalisation et à l'échange d'expériences sur les politiques nationales.

60. Il convient de situer l'ambition de cette activité dans la conjoncture de la fin des années 2000 marquée par les négociations commerciales régionales (TEC, APE) et la crise de la flambée des prix agricoles internationaux en 2007/2008. Plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest ont eu à gérer des émeutes de la faim et ont répondu à la crise de façon non coordonnées avec des mesures pas toujours adaptées à cette situation inédite. De même, au moment de la formulation du PASANAO, le TEC de la CEDEAO n'était pas encore en application (accord survenu en octobre 2013 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015) et certains pays n'avaient pas encore signés les accords APE (accord conclu en 2013).

Réalisations

61. En 2014 une première étude sur la catégorisation des produits agricoles dans le TEC a été confiée au CRCOPR/ROPPA mais n'a pas été financée par le PASANAO. L'équipe de coordination du PASANAO a, par contre participé à l'atelier de restitution et a rédigé une note de commentaires à l'attention du DAERE. L'idée de centrer cette étude sur le riz dans 7 pays et de la confier à une organisation paysanne permettait d'impliquer cette dernière dans un lobbying auprès de la CEDEAO pour protéger certaines filières locales. Cette étude, qui s'est contentée de calculer les effets macro-économiques dans différents pays de l'application du TEC, n'a pas débouché sur des propositions concrètes de re-catégorisation ce qui en a limité son opérationnalité, d'autant plus que les catégories du TEC avaient été décidées avant l'étude, et qu'elles sont entrées en application telles que prévues quelques mois plus tard en janvier 2015.

62. Depuis l'évaluation à mi-parcours une première étude « propositions permettant de faire face à la volatilité et aux flambées des prix à l'importation », a été confiée au bureau d'études ITAQA qui a rendu un rapport intermédiaire en février 2016. À la lecture du rapport intermédiaire, on voit que l'étude n'a pas abordé concrètement, comme c'était demandé, les outils que pourrait utiliser la CEDEAO face à la volatilité des prix. L'étude s'est polarisée sur la description des différentes unions douanières dans le monde, sur la dépendance des différents marchés agricoles africains aux marchés internationaux et sur le calibrage des modèles macroéconomiques utilisés. Le rapport final de cette étude ne sera pas remis, et le contrat sera résilié par la CEDEAO. L'étude n'a donc pas débouché sur des propositions concrètes, utile aux décideurs de la CEDEAO ou au RAMSAO³².

63. L'étude sur l'« État des lieux de la mise en œuvre du Tarif Extérieur Commun (TEC) de la

³² Réseau des Experts Analystes des marchés agricoles en Afrique de l'Ouest créé en 2014

CEDEAO et analyse des effets sur les filières agricoles et agroalimentaires » programmée en 2017 a été remise le 12 avril 2018. L'objectif était de faire le point sur la mise en œuvre de TEC et des autres mesures douanières appliquées de façon disparate par les différents pays de la CEDEAO. L'ambition finale de l'étude était que « les enseignements des effets sont tirés pour la mise en œuvre des PRIA et PNIA de deuxième génération ». On est donc loin de l'objectif spécifique de cette action 2.1.1, qui, rappelons-le, est de développer des instruments de régulation aux frontières. L'analyse des termes de référence et du rapport provisoire de février 2018 montre qu'une des difficultés majeures pour la réalisation de cette étude est le travail de quantification demandé avec l'utilisation de modèles qui supposent la disponibilité d'informations fiables et qui débouchent souvent sur des constatations plutôt évidentes.

64. Dans le cadre de cette activité, en plus de ces études, le PASANAO a aussi travaillé sur les questions de catégorisation des produits agricoles dans le TEC, participé à différentes réunions dont celle de la CNUCED ou du RAMSAO, et a rédigé des notes de synthèse de qualité sur l'enjeu de ces débats pour la CEDEAO et le CILSS.

Pertinence

65. La promotion d'instruments de régulation des prix aux frontières est totalement pertinente. Même si les avis des experts divergent quant à l'ampleur de la volatilité future des prix mondiaux, ils reconnaissent que ceux-ci sont devenus plus fluctuants et que ce phénomène persistera dans les prochaines années. Il est reconnu aujourd'hui que la volatilité des prix est préjudiciable tant aux consommateurs qu'aux producteurs. Pour l'instant, la CEDEAO n'a pas d'outils opérationnels pour faire face à des fortes amplitudes des prix internationaux, et les réponses disparates des différents pays que l'on a connus dans les années 2008 risquent de se reproduire. Les appuis techniques qui étaient prévus par le PASANAO pour identifier des outils de régulation des prix, couplés à des appuis organisationnels et en formation aux instances de la CEDEAO chargé du TEC, sont totalement pertinents.

66. Par contre, le projet s'est peut-être trop concentré sur les problèmes de catégorisation des produits agricoles du TEC et de l'application par les différents pays des nouveaux droits de douane et autre mesures (TDP, TAI, VR)³³, ce qui est pertinent pour le bon fonctionnement du marché régional mais pas essentiel pour la sécurité alimentaire. Il est vrai que pendant les années 2000 l'attention s'est focalisée sur les accords APE et les négociations pour les niveaux de protection du TEC, ce qui a nécessité l'utilisation de modèles économétriques pour rendre compte de leurs impacts. Mais aujourd'hui le TEC CEDEAO est en vigueur et l'enjeu pour la sécurité alimentaire n'est pas simplement son application, mais, entre autres, la régulation des prix aux frontières par des instruments adaptés.

Efficacité

67. Il est clair que les différentes études n'ont pas débouché sur l'identification d'outils de régulation adaptés aux spécificités de la CEDEAO. En premier lieu, les termes de référence étaient trop ambitieux, et les méthodes d'analyse proposées, telle que les modèles d'équilibre partiel ou général, sont difficiles à utiliser car elles supposent des informations nombreuses et fiables, ainsi que des ressources humaines spécialisées qui relèvent plutôt des institutions de recherche que des bureaux d'études.

68. Une autre option aurait été de traiter de la faisabilité d'outils déjà identifiés dans des études, ou déjà utilisés par certains pays. Citons, pour la régulation tarifaire, des instruments de lissage automatique tel que « les mesures de sauvegarde inversée »³⁴ ; pour la régulation par le stockage,

³³ Taxe dégressive de protection, Taxes conjoncturelles d'importation, Valeur de référence

³⁴ L'étude sur cet instrument qui n'a pas aboutie en 2016 aurait pu être relancée.

l'incitation au stockage privé de sécurité par des subventions pour limiter les ruptures de stock ; pour la régulation de type assurantiel, les contrats de couverture et à livraison différée, pour la régulation des filières, les mécanismes de fond de lissage pour certains produits alimentaires importés. Selon le choix des décideurs pour tel ou tel outil, des études très pratiques, à la portée des bureaux d'études, aurait pu être menées pour juger concrètement des conditions et modalités d'application de certains de ces outils. Par contre, l'approche par les modèles, qui permet de réaliser des simulations et qui est complémentaire à une approche centrée sur les outils, relève plutôt des institutions de recherche et suppose un programme à moyen terme alliant les compétences locales et internationales³⁵.

Conclusions

69. Le thème des instruments de régulation aux frontières est un domaine vaste et nouveau que le PASANAO n'a fait qu'aborder. Il implique pour être mené à bien des compétences techniques et scientifiques et la mise au point d'outils et d'instruments d'aide à la décision qui supposent des programmes de formation et la mise en place de structures de décision spécialisées qui doivent être soutenues sur le long terme. Mais préalablement à la mise en place de nouveaux outils de régulation, il conviendrait de tirer les leçons de la crise de 2008, et pour éviter une gestion au jour le jour d'une nouvelle crise alimentaire, de définir un « plan régional d'urgence » avec l'identification d'une hiérarchie de mesures à prendre en fonction des niveaux de prix que pourraient atteindre les différents produits alimentaires. Dans ce cadre régional cohérent d'intervention, pourraient être étudiées et mises en œuvre en premier des mesures de régulation automatiques telles que les « mesures de sauvegarde inversée », puis des mesures de ciblage à coût modéré pour atténuer les effets des hausses de prix sur les populations vulnérables (à savoir la mise en place de filets de sécurité, de distributions de bons alimentaires), et à titre exceptionnel la subvention de certains produits alimentaires de base.

Activité 2.3.1 : appui au réseau ouest africain des céréaliers (ROAC)

Question évaluative :

Dans quelle mesure l'appui au ROAC a-t-il été pertinent, efficace et permet-elle au ROAC de contribuer à des actions en matière de SAN ?

L'action a-t-elle permis un renforcement institutionnel assurant la pérennité du ROAC ?

En quoi le ROAC peut-il participer directement et indirectement aux politiques de SAN et à des actions concrètes en matière de SAN ? (on prendra pour exemple le projet de constitution d'un SIM mis en œuvre dans le cadre de la composante 3, le rôle d'une interprofession céréalière dans la libre circulation des céréales dans l'espace régional, le rôle de lobbying auprès des instances régionales pour la réglementation commerciale, l'application du TEC, le stockage privé pour la régulation des prix, la veille en SA).

On se posera donc plus généralement des questions sur les rôles que peuvent avoir des acteurs privés dans la SA et les systèmes d'information et l'intérêt de les appuyer dans ces fonctions ?

Description des activités et des résultats

70. Le PASANAO intervient seulement depuis 2015³⁶ en appui au ROAC à travers un appui institutionnel relatif à la composante 2 et le financement d'un appel à propositions de la composante 3 sur " Intelligence Économique pour la gestion du Risque prix pour les filières maïs, riz, mil et sorgho en Afrique de l'Ouest",

71. L'appui institutionnel, qui n'était pas prévu initialement dans le document de projet, a permis

³⁵ DIAL, IFPRI, Université de Clermont, ...

³⁶ Un accord de subvention a été signé le 18 Septembre 2014 entre la CEDEAO et le ROAC. Cette subvention provient de ressources apportées par l'AFD et couvre une période de 2 ans (septembre 2014 à août 2016).

de tester le rôle que pourrait avoir des interprofessions régionales dans la sécurité alimentaire et la gestion des systèmes d'information. L'appui consiste en i) la conception d'un plan d'action ; ii) la validation du plan d'action ; iii) l'appui au fonctionnement du ROAC. Ces appuis³⁷ étaient indispensables pour doter le ROAC de ses bases institutionnelles et de fonctionnement afin de mettre en œuvre son programme d'activités, et d'enclencher aussi le financement des autres partenaires (CTA et AGRA). Les appuis institutionnels du PASANAO ont été rendu difficiles par les graves problèmes de gouvernance qu'a traversés le ROAC ces deux dernières années.

72. De plus, le PASANAO a financé sur 18 mois, à travers un appel à propositions de la composante 3³⁸, le système d'information du ROAC encadré par RONGEAD. Grâce au projet PASANAO un bulletin mensuel de bonne qualité est publié chaque mois pour neuf pays de la CEDEAO et pour quatre produits : le riz, le maïs, le mil, le sorgho. Le bulletin publie pays par pays des analyses de marché et des prévisions de prix pour les prochaines semaines et les prochains mois pour ces différents produits (en tenant compte aussi pour certains produits de l'évolution du marché international). Le bulletin se termine par des annonces d'offres d'achat et de vente de céréales, et sur des recommandations de stratégies de vente et d'achat en fonction de l'état des stocks et des tendances de prix. De plus le système d'information diffuse par SMS des informations sur les prix avec un retard maximum de 48 heures et des conseils commerciaux qui aident à optimiser les stratégies de production, de commercialisation et de stockage. Les bénéficiaires directs de ce système d'information sont les 50 membres des organisations du ROAC, les 500 organismes stockeurs suivis par le système et les 10 000 producteurs impliqués dans le réseau RONGEAD.

Pertinence

73. L'appui au ROAC a été totalement pertinent dans le cadre de la sécurité alimentaire. De plus cette action a permis un renforcement institutionnel de cette interprofession régionale, assurant ainsi les premières années d'activité du ROAC. La pertinence est d'autre part démontrée par le projet d'appui au lancement du système d'information (composante 3), qui permet de diffuser rapidement de l'information aux acteurs des filières du réseau et d'assurer ainsi une plus grande fluidité au commerce des céréales dans l'espace régional. Ce système d'information peut être aussi très utile aux décideurs publics pour le suivi de la sécurité alimentaire régionale à travers ses analyses de marchés et ses prévisions sur les prix. De plus le système est à même, à travers son réseau d'acteurs, d'alerter les autorités sur les problèmes de libre circulation des produits aux frontières, et de tensions sur les prix des marchés de certains pays. Enfin le ROAC peut participer aux instances régionales de concertation, et assurer un rôle de lobbying auprès de ces instances régionales pour la réglementation commerciale, l'application du TEC, et l'incitation au stockage privé pour la régulation des prix.

Efficacité

74. Le système d'information fonctionne de manière satisfaisante : les acteurs reçoivent régulièrement les SMS (plus de 1 million pour 400 000 prévus) et un bulletin de qualité est édité et diffusé chaque mois. Un blog a été créé et a enregistré plus de 3 000 visites (trois fois plus que prévu). Par contre, faute de temps mais aussi suite aux problèmes de gouvernance du ROAC, le ROAC n'a pas participé aux instances de décision sur la SA, et le manifeste sur le secteur céréalier en Afrique de l'Ouest n'a pas été rédigé alors que cette activité était prévue dans le contrat. Globalement les appuis ont été efficace dans la mesure où le ROAC commence à mettre en œuvre

³⁷ L'audit des comptes de la subvention qui lui a été accordée par la CEDEAO et l'AFD est en cours de préparation par l'ARAA.

³⁸ Projet d'appel à propositions " Intelligence Économique pour la gestion du Risque prix pour les filières maïs, riz, mil et sorgho en Afrique de l'Ouest".

son plan d'action et que le système d'information répond aux besoins des acteurs³⁹ qui avaient été préalablement identifiés par une étude financée en 2012 par l'AFD et le CTA.

Impact

75. On ne connaît pas encore l'impact de ce système d'information sur le comportement de vente et d'achat des acteurs des différentes filières, mais une étude sur une méthodologie de mesure des impacts vient d'être lancée par RONGEAD et sera disponible en août 2018. Cependant il est certain que la diffusion d'informations sur les marchés à une large échelle réduit les asymétries d'information entre acteurs et tend ainsi à limiter les fluctuations de prix. De plus, la mise en place de ce système d'information permet au ROAC d'améliorer la visibilité de ses actions et initiatives et d'attirer l'adhésion de nouvelles organisations professionnelles du secteur céréalier. Il peut ainsi accroître son influence sur les politiques de régulations et de sécurité alimentaire dans la sous-région en défendant le point de vue et les intérêts du secteur privé.

Efficienne

76. Le coût de fonctionnement du système est en moyenne de 15 000 € par pays pour l'ensemble des 4 céréales. Ce système est efficient, d'autant plus qu'il tend vers un business model en équilibre avec le paiement des abonnements, la contribution des compagnies téléphoniques et l'inclusion de publicité dans le bulletin et le site web (non encore effectif). Ce système aura donc besoin de subventions dégressives pour son fonctionnement les prochaines années, mais en revanche devra faire appel à de subventions pour les investissements visant à intégrer d'autres pays ou d'autres produits dans le système d'information.

Conclusion

77. Le projet a su intégrer efficacement l'appui institutionnel (composante 2) avec l'appui à la mise en place du système d'information (composante 3). Cette expérience d'intégration d'acteurs privés dans le système de suivi de la sécurité alimentaire est une innovation. Elle mérite d'être prolongée et les appuis au ROAC renouvelés. D'ailleurs le CILSS a pris contact avec le ROAC et RONGEAD pour explorer les possibilités de sous-traitance des systèmes d'information sur les flux de céréales aux frontières⁴⁰ et le suivi des stocks dans l'espace régional. Outre cet élargissement thématique, il conviendrait d'intégrer en priorité le Nigéria dans le système d'information, dans la mesure où ce dernier a un rôle prépondérant dans le commerce régional des céréales, et en conséquence sur la sécurité alimentaire régionale. De même il serait aussi intéressant d'étendre à l'avenir ce genre d'appuis à d'autres secteurs par exemple les filières volaille, oléagineux, et bétail/viande.

³⁹ Le système d'information du ROAC peut paraître redondant avec les autres systèmes d'information (RESIMAO, AGRHYMET, FAO, AMIS Agricultural Outlook, The Public Ledger, ...). mais il reste à ce jour plus performant sur les délais de diffusion des informations que les systèmes d'information publics. En effet les systèmes publics sont confrontés à des contraintes liées à leurs techniques de production (larges champs d'investigation sur les produits et les variables collectées, délais de consolidation des données, capacité de traitement et d'analyse) qui entraînent des délais de diffusion qui ne permettent pas aux opérateurs économiques, d'utiliser l'information pour la prise de décision.

⁴⁰ Précédemment suivi par un projet de l'USAID Trade up.

3.3 Composante 3 : Promotion d'opérations innovantes en réponse aux différentes formes d'insécurité alimentaire

78. Cette composante fait l'objet d'une étude de capitalisation/évaluation séparée (voir résumé de cette étude en annexe). La présente évaluation se borne donc à étudier les questions évaluatives énoncées dans la note de cadrage.

*La sélection des projets a-t-elle été pertinente et cohérente, par rapport aux enjeux de la sécurité alimentaire, et quelles leçons en tirer pour les futurs appels à proposition lancés par la CEDEAO ?
Le mécanisme d'appel à proposition est-il le plus pertinent pour la mise en œuvre d'opérations pilotes en matière de SAN?*

Pertinence et Intérêt de financer des projets innovants

79. Les appels à proposition pour le financement d'opérations innovantes constituent, par les montants concernés, une composante majeure du PASANAO. Il s'agit d'un outil à la disposition de la DAERE pour la mise en œuvre de l'ECOWAP, qui était prévu préalablement au démarrage du PASANAO, et qui devait être financé à travers le Fonds Régional pour l'Alimentation et l'Agriculture (FRAA), lequel n'a cependant pas pu être constitué en raison de contraintes financières de la CEDEAO, tandis que la gestion de ce guichet fait partie des missions définies de l'ARAA. Le PASANAO a été le premier projet de la CEDEAO à comprendre un tel outil, et a fortement contribué à en préciser les procédures, permettant ensuite à d'autres projets de la CEDEAO, conçus postérieurement de démarrer, sur la base des procédures élaborées par le PASANAO, une composante « appel à propositions », notamment le projet AECID sur les filets sociaux et le nouveau projet financé par l'AFD sur la transition agro-écologique.

80. Le financement d'opérations innovantes au niveau régional se justifie particulièrement dans le domaine de la SAN, domaine relativement nouveau, dans lequel de nombreux outils doivent être testés et expérimentés à petite échelle avant leur utilisation en vraie grandeur. Cette fonction d'expérimentation, dans la mesure où elle profite à tous les Etats membres et où elle permet des économies d'échelle, entre à juste titre dans le domaine d'activité de l'instance régionale, à condition que les projets financés à ce titre soient bien des opérations innovantes, conçues à une échelle pilote, et qui puissent, après évaluation, être répliquées ou étendues à grande échelle au sein de l'espace CEDEAO (c'est-à-dire qu'ils répondent au critère de subsidiarité des interventions régionales).

81. Pour la CEDEAO, le financement d'opérations pilotes a aussi pour intérêt légitime d'accroître sa visibilité aux yeux des populations de l'espace ouest-africain, et constitue un moyen d'intégrer les acteurs non étatiques du développement, représentatifs de la société civile, dans la dynamique de mise en œuvre de l'ECOWAP.

82. L'outil répond d'autre part bien à la préoccupation des bailleurs, et notamment de l'AFD, de pouvoir financer des petits projets innovants, dont le montant unitaire est insuffisant pour faire l'objet d'un financement dans le cadre d'un projet spécifique.

83. Si la plupart des projets financés au titre de la composante 3 remplissent bien les conditions de subsidiarité énoncées ci-dessus, certains toutefois ne les remplissent qu'imparfaitement, soit qu'il s'agisse d'opérations ayant déjà fait l'objet d'une expérimentation, soit que les projets sont conçus pour des contextes trop spécifiques pour être largement répliquables. Cette remarque conduit à recommander que l'intérêt régional de l'outil que le projet vise à expérimenter, son caractère innovateur et ses perspectives de viabilité économiques a priori constituent à l'avenir des critères majeurs dans la sélection des projets.

Pertinence des thématiques et synergie avec les autres composantes du projet

84. Le PASANAO a financé deux sortes de projets au titre de la composante 3 : des opérations innovantes et des travaux de capitalisation, correspondant à des thématiques préalablement identifiées et validées en comité de pilotage. Les thématiques des deux premiers appels à proposition ont été définies en 2013, celles du troisième appel à proposition (non prévu au départ) au début 2016. L'analyse de ces problématiques est effectuée sur le tableau ci-dessous :

Tableau 1: Analyse des thématiques

Thématiques	N° A à P	Nombre de projets financés	Pertinence par rapport aux documents de politique régionale	Pertinence par rapport à la problématique SAN	Correspondance avec les activités des autres composantes du projet
Fortification des aliments et production locale de produits de supplémentation nutritionnels	1	3	Forte	Forte	Forte avec le volet nutrition
Sécurisation des systèmes pastoraux	1	2	Forte	Forte	Indirecte mais réelle, du fait de l'enjeu SAN en milieu pastoral
Renforcement des systèmes de crédit et d'assurance agricole	1	2	Forte	Forte	Forte avec le volet commercialisation
Stockage/commercialisation des produits agricoles et gestion des risques de marché	2	5	Forte	Forte	Forte avec le volet commercialisation
Comportements alimentaires	2	5	Forte	Forte	Forte avec le volet nutrition
Techniques de production agricole résilientes	3	4	Forte	Moyenne	Pas évidente
Emploi et formation professionnelle des jeunes ruraux	3	3	Forte	faible	Pas évidente

85. L'analyse des thématiques retenues montre que, si toutes les thématiques correspondent bien à des priorités identifiées dans les documents de politique régionale (PRIA, cadre d'orientation stratégique de l'ECOWAP horizon 2025), la cohérence de ces thématiques par rapport aux activités entreprises dans le cadre des autres composantes n'est pas assurée pour certaines d'entre elles (2 thématiques, correspondant à l'appel à propositions N°3), et le lien avec les principaux enjeux de SAN relativement lâche pour deux thématiques. Pour les projets traitant du stockage des produits vivriers, du warrantage, de l'amélioration de la nutrition ou des SIM, la corrélation avec les activités

du projet est en revanche forte.

86. Les documents initiaux du PASANAO affichent l'intention que les projets financés nourrissent la réflexion sur les outils qui devaient être identifiés dans la composante 2. Cette intention était peu réaliste, car il aurait fallu, pour ce faire, que les appels à proposition puissent démarrer très en amont dans la vie du projet, ce qui n'aurait pas été possible, même si la période de préparation avait été plus courte, (elle a, en fait duré un an pour le premier appel et 6 mois pour les suivants) dans la mesure où les modalités et procédures de ces appels à proposition devaient préalablement être définies et faire l'objet d'un consensus.

87. Un autre élément potentiel de synergie avec les autres activités du projet aurait pu être l'utilisation des stagiaires et diplômés du Master SAN (financé dans le cadre de la composante 1) dans la réalisation des projets, recommandée d'ailleurs par le comité de pilotage. La direction du Master, interrogée sur ce point, n'a pu fournir d'éléments d'appréciation, ce qui semble indiquer une absence de communication avec les porteurs de projets.

88. **Au total**, la pertinence des thématiques par rapport à la stratégie de développement agricole de la CEDEAO est bien vérifiée. La cohérence des activités de la composante avec celles des autres composantes a parfois été défailante, d'abord parce que les appels à proposition ont démarré trop tardivement, ce qui rendait impossible l'utilisation des résultats des projets pour nourrir la réflexion de la composante 2, et dès lors, réduisait considérablement l'intérêt à faire correspondre l'activité des projets sélectionnés aux outils traités dans cette composante.

89. Le nombre relativement élevé de thématiques abordées a certainement complexifié la préparation des appels à proposition et complexifiera la valorisation des projets à l'avenir. L'importance du travail préalable d'analyse des problématiques effectué pour chaque thématique et le faible nombre de projets concernés par certaines thématiques (2 ou 3 projets pour certaines d'entre elles) posent d'autre part un problème d'efficacité, qui conduit à s'interroger à l'avenir sur le niveau souhaitable de diversité des thématiques des appels à proposition, et sur l'intérêt de passer à d'autres formules d'attribution des projets (voir ci-dessous), permettant d'accroître le nombre de projets sur les thématiques les plus porteuses.

Nature des projets et des bénéficiaires

90. Les règlements des appels à proposition élargissaient le champ des projets éligibles non seulement aux opérations innovantes (prévus à l'origine) mais aux travaux d'évaluation et de capitalisation des expérimentations existantes, ce qui paraît pertinent pour l'enrichissement des connaissances en matière de SAN.

En termes de bénéficiaires, on note une très forte prédominance des ONG internationales, ce qui n'est pas étonnant dans la mesure où les critères de sélection les avantageaient clairement (notamment en ce qui concerne l'expérience dans des projets similaires) et où elles seules avaient les moyens de préparer des projets dans des délais très courts (7 semaines). Le risque théorique d'une telle option est la faiblesse possible de l'ancrage local des projets, qui a cependant été pallié, d'après les premières conclusions de l'étude de capitalisation de la composante 3, par des partenariats quasi-systématiques avec des structures locales.

91. Le corollaire de la prédominance des ONG internationales a été la faible participation des entreprises (seulement trois projets faisant intervenir des entreprises). Ce fait est à déplorer, car certaines des thématiques abordées se prêtaient bien à l'intervention du secteur privé (notamment la fortification, le crédit, l'assurance agricole, le stockage, l'agriculture résiliente,...), qui auraient pu être en mesure de réaliser des projets avec une plus forte probabilité de répliquabilité et de durabilité que les seules ONG. L'intervention du secteur privé peut également favoriser l'émergence de projets d'agriculture contractuelle, laquelle constitue une piste intéressante pour la modernisation de

l'agriculture familiale et l'amélioration de l'accès au marché. Il est donc recommandé à l'avenir, dans la mesure où les thématiques s'y prêtent, d'adapter les règlements des appels à proposition et les critères de sélection, de sorte qu'elles soient plus incitatives pour le secteur privé, notamment lorsqu'il postule en partenariat avec des OP ou des ONG locales.

92. L'étude de capitalisation révèle d'autre part les difficultés susceptibles d'être provoquées, pour les projets menés par des structures étatiques nationales (exemple du projet MAEH au Togo) par la coexistence de deux procédures parallèles de passation de marchés, ce qui conduit à réfléchir à des procédures spécifiques pour ces porteurs de projet dans le cadre des appels à propositions de l'ARAA.

Exploitation des résultats des projets

93. Les opérations pilotes innovantes n'ont d'intérêt en termes de développement que si elles peuvent déboucher, une fois évalués leur répliquabilité, leur faisabilité et leur impact, sur une dynamique d'extension ou de réplification, dans le cadre de projets nationaux, régionaux ou de partenariats publics/privés. Cela implique, outre le travail de capitalisation effectuée par un cabinet externe en fin de projet, un travail important d'analyse, de concertation et de dissémination de l'information qui n'a pas pu être mené, d'une part parce le temps manquait après l'achèvement des projets, et d'autre part, parce que la charge de travail a été très largement sous-estimée dans la conception du PASANAO⁴¹ et que rien n'était prévu en matière d'information/ communication.

De même, les projets de capitalisation des expérimentations existantes doivent, pour être pleinement valorisés, pouvoir déboucher sur l'identification de projets.

94. Du fait de ces lacunes, se pose de façon générale un problème de valorisation des projets de composante 3, que ni l'ARAA ni la DAERE n'ont les moyens (ni même le mandat) de mener à bien dans le cadre de leurs activités régulières. Ce travail devrait donc être effectué dans le cadre de projets d'appui à la DAERE existants (par exemple, le projet stockage de sécurité, le projet Pastoralisme et le projet Transition écologique) ou à venir, sous peine de risquer de réduire substantiellement l'impact du PASANAO.

Pertinence de la procédure d'appel à proposition

95. La procédure de sélection des projets par appels à proposition successifs sur des thématiques données a pour avantage de permettre une sélection compétitive permettant théoriquement de retenir les meilleurs projets. Comme le montre l'évaluation, elle présente toutefois des inconvénients qui conduisent à s'interroger sur des pistes d'amélioration et d'évolution.

Comment mieux assurer l'appropriation nationale des projets?

96. L'appropriation nationale des projets est nécessaire si l'on souhaite leur répliquabilité dans le cadre de projets nationaux. Les modalités retenues d'appel à proposition ne conduisent pas, de manière générale, à impliquer les Autorités nationales dans le suivi des projets. Une des pistes à priori envisageable serait de recourir au cofinancement des projets (national/régional) comme cela

⁴¹ A titre de comparaison, le nouveau projet transition écologique prévoit une composante « appel à proposition » et une composante « échanges et capitalisation » pour l'exploitation des résultats des projets réalisés, qui représente 20% du montant consacré aux appels à proposition. On est loin de ce pourcentage dans la composante 3 du PASANAO.

est couramment pratiqué par l'Union européenne pour les micro-projets qu'elle finance (par exemple le programme leader et leader +). Mais cette piste n'est envisageable que s'il existe des mécanismes nationaux de financement des microprojets innovants et des financements nationaux correspondant, ce qui n'est pas le cas en général dans les pays membres. Une telle formule impliquerait d'autre part que la maîtrise d'ouvrage soit assurée, comme c'est le cas en Europe, au niveau national (avec une subvention régionale), ce qui complexifierait considérablement les procédures de mise en œuvre. Elle ne peut donc être retenue au stade actuel.

97. Une autre piste serait de demander, dans le cas d'opérations pour lesquelles est envisagée au départ une mise à l'échelle par un projet national à financement public (et dans ce cas seulement), le parrainage du projet par un Etat, impliquant son engagement dans le suivi et l'exploitation des résultats.

Passage d'une procédure d'appel à proposition à une procédure de guichet fonctionnant en continu (les demandes de subvention étant instruites en fonction d'une grille de critères au fur et à mesure qu'elles sont présentées)?

98. Dans ce schéma, des dossiers de subvention pour des opérations innovantes sur un nombre de thématiques à définir pourraient être déposés à tout moment à l'ARAA, qui accorderait ou non la subvention après analyse du dossier. Cette solution, envisagée dans l'évaluation à mi-parcours, présente un certain nombre d'avantages :

- Elle permet de toucher une plus large palette de bénéficiaires, les candidats n'étant pas tenus par des délais très courts entre le lancement de l'appel leur réponse, ce qui contribue à cibler excessivement les ONG internationales, à décourager les acteurs moins habitués à solliciter des financements, et rendre plus difficiles les partenariats
- Elle permet un accompagnement (par l'ARAA ou un prestataire de services) des bénéficiaires lors de la conception de leur projet, gage d'une meilleure qualité et d'une plus grande pertinence des projets
- Elle permet de travailler en continu sur les thématiques identifiées et évite de sauter d'une thématique à une autre sans possibilité d'y revenir par la suite
- Elle permet l'amélioration des projets, ce qui n'est pas possible dans un appel à proposition, pour lequel les candidats ont une occasion unique de présenter un projet,
- Elle est sans doute plus facile à gérer, les flux d'activité étant plus réguliers.

99. Si les critères de sélection des projets sont clairement définis et si les projets sont jugés par un comité de sélection suffisamment large, la procédure peut donner autant de garanties d'impartialité que celle de l'appel à proposition. En revanche, elle peut s'avérer difficile à mettre en œuvre dans le cadre d'un programme à financement international, qui est nécessairement borné dans le temps et qui ne peut prendre en charge que le financement des projets correspondant aux problématiques spécifiques du programme. Ces objections pourraient toutefois être surmontées, une fois que la CEDEAO sera dotée du FRAA, qui pourra assurer, au moins partiellement, le financement d'un guichet de subvention aux projets innovants en matière de SAN. Il est donc proposé d'examiner, pour l'avenir la faisabilité d'un passage à un guichet fonctionnant en continu, parallèlement à la mise en place du FRAA.

3.4 Composante 4 : Renforcement de la CEDEAO et mise en œuvre du programme

100. L'évaluation est centrée sur les questions évaluatives identifiées dans la note de cadrage :

Question évaluative 1 :

Dans quelle mesure les lourdeurs constatées lors de l'évaluation à mi-parcours dans la gestion du projet ont-elles pu être corrigées depuis ?

Question évaluative 2 :

Le montage du projet, faisant intervenir l'ARAA comme MOD et un opérateur disposant d'une large délégation de MO, était-il le plus efficace ?

Spécificité de l'organisation institutionnelle du PASANAO et orientations pour les projets à venir

101. La mission de l'ARAA est l'exécution technique des projets concernant l'opérationnalisation de l'ECOWAP. A ce titre, l'ARAA a été amenée à héberger en son sein les équipes des différents projets régionaux pour la mise en œuvre de l'ECOWAP (9 projets en 2017), à en assurer la supervision technique et leur coordination. Les équipes de mise en œuvre des projets sont, en règle générale, financés par les projets, mais sont, dans certains cas, recrutés par la CEDEAO, en tant que consultants à long terme (cas du projet RRSA sur la Réserve régionale de sécurité alimentaire).

102. Le PASANAO, qui a été mis en place antérieurement à l'opérationnalisation de l'ARAA (en septembre 2013) dispose d'un statut spécifique, qui s'explique essentiellement par des raisons historiques : bien qu'hébergé dans les locaux de l'ARAA, il dispose de sa propre cellule de coordination, qui n'est pas intégrée au sein de l'ARAA, et a été recrutée par le consortium mené par l'IRAM.

103. La formule de montage institutionnel utilisé pour le PASANAO s'est avérée, à l'usage beaucoup plus pratique que celle utilisée par exemple par le projet RRSA. En effet, le recrutement de l'équipe de projet par l'ARAA doit se faire selon les procédures de la CEDEAO, particulièrement complexes (notamment en ce qui concerne les règles de publication de l'avis de recrutement dans tous les pays membres) et mal définies; l'évaluation des performances des cadres est d'autre part relativement faible dans les structures régionales, ce qui ne permet pas à la maîtrise d'ouvrage d'évaluer les équipes et, si besoin, de les modifier, comme cela peut se faire plus aisément si le personnel est recruté par un prestataire. Il est donc recommandé de maintenir, dans un éventuel futur projet de l'AFD la formule d'un prestataire de service sélectionné à l'issue d'un appel d'offre international, recrutant l'équipe de projet dont il est responsable.

104. Cette formule est compatible avec le rôle de supervision technique des projets dévolu à l'ARAA. L'organisation de cette fonction devait faire l'objet d'une étude organisationnelle spécifique, inscrite, après l'évaluation à mi-parcours, dans le programme d'activité du PASANAO. Cette étude n'a toutefois pas pu être menée à son terme, le contrat avec le prestataire ayant été résilié. Bien qu'il n'appartienne pas à l'évaluation de suppléer à cette étude, les évaluateurs estiment que l'option actuelle, selon laquelle tous les projets sont dotés de leur équipe de gestion hébergée au sein de l'ARAA, laquelle assure la supervision technique des activités ainsi que la maîtrise d'ouvrage déléguée, présente des avantages et devrait être maintenue à l'avenir :

- Elle évite à la DAERE, si l'ARAA remplit bien sa mission, d'être submergée par la supervision au jour le jour des nombreux projets d'opérationnalisation de l'ECOWAP, et lui permet de se concentrer sur son cœur de mission, l'élaboration des politiques et la conception des outils.

- Elle permet une coordination des activités des différents projets et une harmonisation des procédures, grâce à la centralisation administrative au niveau de l'ARAA.
- Elle permet à l'ARAA de fonctionner avec des équipes permanentes légères, puisque chaque projet apporte son équipe de gestion, qu'il finance pendant la durée du projet.

105. Il convient néanmoins de souligner que pour pouvoir jouer pleinement son rôle, l'ARAA doit, indépendamment des équipes de projets, renforcer son équipe propre, qui ne compte actuellement que trois cadres (le Chef de l'unité technique, l'expert sécurité alimentaire et l'expert suivi/évaluation), ce qui est notoirement insuffisant pour superviser à la fois l'activité des projets et des appels à proposition.

Lourdeur des circuits d'approbation

106. La principale lourdeur administrative identifiée lors de l'évaluation à mi-parcours tenait aux très longs circuits d'approbation des documents administratifs (TDR des études, DAO, PV de dépouillement, acceptation des rapports, ...). Tous ces documents, préparés par l'équipe du projet et l'équipe de backstopping, doivent d'abord passer par l'ARAA (qui peut demander des modifications), puis sont envoyés au DAERE pour validation (stade auquel il peut y avoir plusieurs allers-retours avant que la validation soit acquise), et doivent être finalement approuvés et signés par le CAERE (qui a délégation de signature du Président de la Commission lui permettant d'engager celle-ci juridiquement), avant d'être transmis à l'AFD pour non objection. La longueur de ces circuits est indéniablement une des causes des retards d'exécution des activités des composantes 2 et 3.

107. Ce circuit a été simplifié pour les projets qui ont démarré après l'opérationnalisation de l'ARAA, dont les seuils de délégation de compétence ont été progressivement élevés, à mesure que l'ARAA renforçait ses capacités⁴², réduisant ainsi le nombre de dossiers devant remonter jusqu'au CAERE. Ce relèvement des seuils n'a toutefois pas concerné le PASANAO, dont le manuel de procédures était antérieur au manuel de l'ARAA. On peut d'autre part comprendre que le PASANAO, du fait qu'il était le premier projet de la CEDEAO en matière de développement agricole et du fait qu'il traitait de sujets d'importance stratégique comme la définition de politiques et des outils, ait fait l'objet d'un suivi plus rapproché de la DAERE, même au risque de rallonger les circuits d'approbation. De fait, le circuit n'a donc pas été simplifié (sauf au cours des derniers mois du projet), et les lourdeurs constatées à l'évaluation à mi-parcours sont demeurées.

Difficultés spécifiques de mise en œuvre de la composante 1

108. La réalisation de la composante 1, mise en œuvre par le CILSS, s'est également heurtée à des problèmes de mise en œuvre, essentiellement liés au circuit de paiement prévu pour cette composante. Selon la procédure adoptée, le CILSS reçoit directement de l'AFD des tranches d'avances pour financer ses activités, le paiement de chaque tranche étant subordonné à la justification des dépenses pour au moins 70% du montant de la tranche précédente. Le CILSS doit ainsi adresser au projet les demandes de renouvellement des avances accompagnées de l'ensemble des pièces justificatives à la coordination du projet, à laquelle la CEDEAO a confié une responsabilité de contrôle de premier niveau. La coordination du projet procède aux vérifications, demande éventuellement les explications nécessaires, puis les transmet, via l'ARAA, à la CEDEAO, laquelle demande à l'AFD d'effectuer un paiement direct. L'AFD procède au paiement après sa propre vérification de la conformité de la demande et des justifications.

⁴² Ainsi, pour le projet RRSA, les marchés de prestations sont attribués directement par le Directeur Exécutif de l'ARAA jusqu'à un seuil de 200 000€

109. Dans la pratique, ce circuit de paiement a été mal maîtrisé par le CILSS (justificatifs insuffisants exigeant des allers-retours entre le CILSS et la CEDEAO, demande de renouvellement tardifs,...), qui n'avait pas l'expérience de cette procédure. En outre, du fait de l'exécution du projet sur plusieurs sites (Agrhymet, INSAH, Secrétariat Exécutif), la centralisation administrative des demandes de renouvellement d'avance au niveau du Secrétariat Exécutif s'est avérée complexe et laborieuse. Les transferts des avances par le Secrétariat exécutif au niveau des entités opérationnellement responsables ont également entraîné des délais additionnels.

110. Ces difficultés se sont traduites par des retards de paiements, parfois importants, lesquels se sont répercutés sur le déroulement des activités, particulièrement au cours des premières années du projet. Il semble que ces problèmes ont perduré, même après la restructuration de la composante intervenue en 2016, se traduisant par des retards dans les processus de validation des études et enquêtes entreprises au titre de la composante 1, ainsi que par un démarrage parfois tardif des master SAN.

111. Ce constat montre la nécessité de simplifier et de clarifier pour les projets à venir les procédures pour les composantes de projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par la CEDEAO et la maîtrise d'œuvre assurée par le CILSS. Une des simplifications possibles pourrait être, lorsque les activités concernent Agrhymet, de confier directement la maîtrise d'œuvre à cet organisme, comme l'UE l'a fait pour la composante 4 « EcoAgris » du projet RRSA.

Pertinence et efficacité de l'assistance technique résidente au CAERE

112. D'après le document de préparation du projet, le poste d'assistant technique au CAERE répondait à une demande du Commissaire, qui souhaite disposer d'un conseiller technique travaillant à la fois sur la problématique SAN et sur d'autres aspects de la mise en œuvre de la politique agricole commune. Cette activité est pertinente dans la mesure où elle a effectivement contribué au renforcement des capacités de la CEDEAO, un des résultats attendus du projet.

113. Le Conseiller technique a rempli sa mission à la satisfaction de la CEDEAO et de l'AFD, ainsi que l'atteste notamment le fait que la prolongation de son mandat jusqu'à la fin du projet, très au-delà de la durée initialement prévue de deux ans, a été demandé par la CEDEAO et accepté par l'AFD. Au cours des deux premières années du projet, le Conseiller a joué un rôle particulièrement utile à la définition des activités du projet. Il s'est ensuite impliqué dans le processus de formulation du nouveau cycle de l'ECOWAP à l'horizon 2025, la préparation du PRIASAN, a participé à la création de l'Alliance pour l'agriculture résiliente AGIR, et à la mise en œuvre du programme indicatif régional du 11^{ème} FED en matière d'appui à l'agriculture. Il a également participé au suivi d'autres projets mis en œuvre par la CEDEAO.

114. Il a donc joué un rôle efficace dans l'avancement de l'agenda de la politique agricole régionale. La CAERE et la DAERE ont exprimé le besoin d'une poursuite de cet appui dans le cadre d'un nouveau projet de l'AFD, sous la forme d'un tandem entre un Conseiller technique senior (pour une période de trois ans) et un expert junior (pour une période de 4 ans). Dans la mesure où l'appui passé s'est révélé pertinent, efficace et correspond à un besoin exprimé de la CEDEAO, l'évaluation ne peut que recommander sa poursuite (dans le cadre d'un nouveau projet ou sur financement spécifique), qui permet à l'AFD de fortement contribuer à la mise en œuvre de la politique agricole régionale. La formule d'un tandem semble d'autre part permettre une meilleure durabilité de l'action.

Efficacité et efficence de l'équipe de mise en œuvre du projet

115. L'équipe de mise en œuvre du projet comprend une cellule de coordination (recrutée par le groupement mené par l'IRAM), une assistance technique résidente (également recrutée par le groupement) et une équipe de backstopping composée d'experts fournis par le groupement. Le groupement a pour mission explicite la coordination, la préparation, l'organisation, le suivi et le contrôle de la réalisation des activités pour l'ensemble des composantes⁴³ ; la coordination du contrôle qualité des activités du projet ; la préparation des comités de pilotage, la mobilisation d'expertise ponctuelle en appui à la réalisation de certaines activités. Ces responsabilités dépassent les responsabilités usuelles d'un prestataire de service et s'apparentent à une délégation partielle de la maîtrise d'œuvre technique du programme.

116. Il était prévu, lors de la conception du projet, un budget de 1 451 000 € pour la cellule de coordination, qui devait comprendre un coordinateur, trois chargés de mission (dont deux pris en charge par la CEDEAO), un comptable et une assistance technique résidente pendant deux ans. La CEDEAO n'ayant pu procéder aux recrutements nécessaires du fait du gel des recrutements, la cellule de coordination a dû fonctionner avec seulement un coordinateur, un chargé de programme et un comptable. Une assistance technique résidentielle de 20 hommes-mois (à ne pas confondre avec l'AT auprès du CAERE) a bien été mobilisée par le groupement, mais son efficacité a été jugée limitée lors de l'évaluation à mi-parcours. En revanche, les besoins de backstopping ont été beaucoup plus importants que prévu (673 hommes-jours contre 325 jours initialement programmés), ce qui peut en grande partie s'expliquer par la faiblesse numérique de la cellule de coordination. Au total les postes budgétaires « cellule de coordination » et « assistance technique au programme » ont représenté un montant de 2,2 millions €, contre 2,37 millions € programmés lors de la conception du projet, ce qui conduit à conclure que l'activité a été efficace et que le budget initial n'a pas connu de dérapage global, malgré le prolongement du projet de trois ans.

117. Ce dispositif a été globalement efficace, dans la mesure où : (1) il a permis de définir les modalités d'intervention de la composante 3 et d'en suivre efficacement la mise en œuvre (puisque vraisemblablement tous les projets financés au titre de la composante auront pu être clôturés à la fin des financements) ; (2) il a permis de réaliser la plupart des activités prévues au titre de la composante 2, avec toutefois quelques réserves sur la pertinence ou la qualité de certaines d'entre elles (voir la section concernant la composante 2), et des retards parfois importants dans leur réalisation⁴⁴, qui, d'après la maîtrise d'ouvrage, lui sont partiellement imputables en raison de la nécessité d'améliorer les documents préparés par l'équipe de coordination (mais il est vrai que l'évolution du contexte institutionnel a conduit à un travail beaucoup plus important que prévu de redéfinition des activités).

118. Le fonctionnement du dispositif a été d'autre part moins satisfaisant en ce qui concerne la coordination avec les activités de la composante 1, la coordination avec le CILSS s'étant avérée parfois difficile, et en ce qui concerne la mise en place d'un suivi/évaluation du projet, qui n'a pas été menée à bien.

119. Le déroulement peu satisfaisant d'un certain nombre de prestations d'études (un appel d'offres infructueux, faible nombre de réponses à certains appels d'offres, études non menées à leur terme ou non validées à fin 2017, voir liste en annexe 3) mérite d'être souligné et a sans doute des causes qui dépassent la seule responsabilité du dispositif de mise en œuvre :

⁴³ La façon dont cette responsabilité s'exerce vis-à-vis des activités de la composante 1, mise en œuvre par le CILSS, n'est toutefois pas précisée, ce qui a pu conduire à des malentendus durant la vie du projet.

⁴⁴ Retards pouvant dans certains cas excéder une année, ainsi que le montre le tableau sur le déroulement des études en annexe 3

- ✓ les termes de référence étaient parfois trop complexes par rapport aux besoins, au budget, et aux compétences des prestataires, chaque étape dans le processus d’approbation ayant tendance à les complexifier ;
- ✓ la procédure de l’ARAA concernant la diffusion et la publicité des appels d’offres mérite sans doute d’être améliorée afin d’accroître le nombre de candidats et de mieux inclure les pays anglophones. Ces remarques méritent d’être prises en compte dans les projets à venir.

120. Les réserves formulées parallèlement au constat d’une efficacité globalement satisfaisante ne remettent pas en cause le montage institutionnel du projet, car il est vraisemblable qu’une équipe totalement intégrée au sein de l’ARAA n’aurait pas fait mieux et n’aurait pas disposé de la souplesse dans la mobilisation de l’assistance technique ponctuelle dont a bénéficié le PASANAO. Elles conduisent toutefois aux considérations suivantes :

- Une équipe de backstopping moins dispersée sur un grand nombre d’experts (11 experts ont été mobilisés) aurait sans doute permis aux experts de backstopping de mieux se concentrer sur le projet et d’être plus disponibles selon les besoins du projet
- Une équipe de backstopping, quelle que soit la qualité des experts qu’elle mobilise, ne peut pallier à elle seule l’insuffisance numérique de l’équipe résidente.

4 Conclusions

4.1 Synthèse des conclusions évaluatives

Les conclusions évaluatives sont synthétisées, pour chaque activité évaluée sur le tableau page suivante.

4.2 Valeur ajoutée de l’AFD

121. Le mode opératoire de l’AFD et plus généralement du dispositif d’aide publique française a contribué à la réussite globale du projet grâce à un certain nombre de caractéristiques qui lui donnent une valeur ajoutée certaine :

- ✓ Une souplesse certaine dans la mise en œuvre du projet, qui lui a permis d’adapter la programmation des activités à l’évolution du contexte. La capacité du bailleur d’accepter le transfert de certaines activités à d’autres projets financés par d’autres bailleurs en est une bonne illustration.
- ✓ Capacité à mettre en œuvre des modèles institutionnels et des outils d’intervention nouveaux (les appels à proposition pour l’ARAA) suivis ensuite par d’autres PTF.
- ✓ Capacité de fournir une AT résidente plus facilement et plus rapidement que les bailleurs multilatéraux.
- ✓ Qualité de l’AT qu’elle est en mesure de mobiliser (grâce à l’expertise française mobilisée à travers Expertise France).
- ✓ Expérience de l’AFD et de l’aide française dans la mise en place d’outils de régulation.
- ✓ Qualité et efficacité du suivi des projets (notamment rapidité des ANO), à travers le Siège et l’Agence d’Abuja.

- ✓ Forte implication de la France dans la mise en œuvre de l'ECOWAP, et notamment volonté de travailler avec l'ARAA dans le cadre de mise en œuvre décidé par la CEDEAO

tableau 2: Synthèse de l'évaluation selon les critères du CAD

Activité	Pertinence	Efficacité	Effizienz	Impact	Viabilité / durabilité
Composante 1					
Diagnostic des paramètres de la SA et intégration dans un cadre d'analyse	La mise en place d'un outil permettant une appréciation consensuelle de la SA était pertinente et répondant aux besoins	Bonne efficacité globale pour cette activité cofinancée, mais il est difficile d'apprécier l'efficacité spécifique des actions PASANAO, faute de reporting adéquat	L'efficacité de l'outil, difficile à évaluer, est sans doute améliorable (Voir durabilité)	Impact global très positif, dans la mesure où le système permet désormais une évaluation consensuelle de l'état de la SAN dans la région	La durabilité du système n'est pas assurée, ce qui conduit à envisager de limiter les coûts de collecte, et d'améliorer l'efficacité des traitements et des analyses
Intégrer la dimension « revenus des ménages » dans le suivi de la vulnérabilité	Si l'objectif recherché est pertinent par rapport à la problématique de SAN, la méthodologie utilisée ne l'a été que partiellement	Faible : les activités prévues n'ont pas été intégralement réalisées à la date de l'évaluation ; les résultats ne sont que partiellement exploitables, du fait de la méthodologie retenue	Faible : on aurait sans doute pu utiliser à moindre coût des enquêtes existantes	Le principal impact a été de confirmer la faible variabilité des revenus urbains et le caractère peu pertinent d'une analyse par métiers	Le système testé serait peu durable s'il était généralisé aux grandes villes de la région
La formation en master de sécurité alimentaire	Forte pertinence étant donné les besoins régionaux importants de formation dans ce domaine nouveau	Forte : les objectifs quantitatifs ont été dépassés (bien que la formation exclut de fait le public anglophone), et la qualité de la formation est reconnue	Discutable : le coût du master est très élevé, et aurait vraisemblablement pu être réduit par le recours à l'e-learning (qui n'a malheureusement pas été testé)	Fort : A permis de renforcer l'expertise en SAN dans les pays membres.	Durabilité actuellement non assurée : la formation doit s'interrompre en fin de projet, faute de financement alternatif ; une approche plus efficiente semble indispensable à l'avenir
Composante 2					
renforcer et développer les instruments de régulation aux frontières	L'objectif de départ de définir des outils contre la volatilité des prix était pertinent, mais a été partiellement perdu de vue en cours de réalisation	Faible : les études n'ont été que partiellement réalisées, et aucun outil n'a été identifié (objectif de départ)	Faible, étant donné l'efficacité réduite	Faible, étant donné l'efficacité réduite	Critère non pertinent, vue l'absence d'outil identifié
appui au réseau ouest	Forte : les interprofessions	Forte, notamment du fait de	Le SIM mis en place	Impact non encore	La poursuite d'un appui

africain des céréaliers (ROAC)	régionales ont des rôles importants à jouer (notamment dans la collecte d'information sur les marchés)	la mise en place d'un SIM (en interaction avec la composante 3), mais le renforcement institutionnel n'a été que partiellement atteint, du fait de problèmes de gouvernance du ROAC	est efficient	mesurable, mais potentiellement important : renforcement du rôle du ROAC au niveau régional, meilleure information sur les marchés	public semble nécessaire, mais devrait pouvoir être dégressif
Composante 3 (d'après l'étude spécifique de capitalisation)	L'outil « appel à proposition » était pertinent v/v des enjeux de la SAN ; le choix des thématiques était pertinent v/v des axes de la PRIASAN et des objectifs du projet (avec des réserves sur le 3 ^{ème} appel) ; la pertinence aurait été renforcée si les appels avaient été lancés plus tôt, permettant une meilleure interaction avec les autres composantes	23 projets sur 24 ont été menés à leur terme, avec une large proportion d'actions prévues et réalisées, ce qui démontre l'efficacité globale de la composante; les résultats attendus des projets, souvent trop ambitieux par rapport à leur durée, n'ont toutefois pas toujours été atteints ;	L'efficience des projets est jugée bonne, par comparaison entre les budgets alloués et les taux de réalisation	Les premiers impacts perceptibles sont positifs (sur les bénéficiaires, les porteurs de projets et l'organisation des filières). Mais la valorisation des acquis et la mise à l'échelle des innovations restent totalement à construire, afin de maximiser l'impact à plus long terme	La durabilité des projets est variable pour ceux portée par des ONG, des OP, et des IMF, meilleure pour ceux portés par le secteur privé (mais le critère n'est pas vraiment pertinent pour des opérations pilotes). La valorisation institutionnelle des projets de capitalisation restera encore largement à faire en fin de projet
Composante 4	L'objectif de renforcement de capacité de la CEDEAO dans le domaine de la SAN était pertinent, de même que le montage institutionnel et l'AT au CAERE	L'efficacité de l'AT au CAERE est avérée. L'efficacité du dispositif de coordination du projet, plus mitigée, bien que la plupart des activités aient été réalisées (retards parfois importants dans les réalisations, qualité inégale des études)	L'efficience globale du dispositif de coordination a été satisfaisante	Les impacts positifs sont nombreux (et parfois non attendus au départ) : qualité des documents auxquels l'AT a contribué ; facilitation du démarrage d'autres projets ; appui à l'opérationnalisation de l'ARAA et à la mise au point de procédures d'appels à proposition	Ce critère n'est pas pertinent pour cette composante

5 Recommandations

5.1 Leçons apprises à prendre en compte dans les projets futurs

Suivi et Evaluation

122. Il semble nécessaire à l'avenir de mettre en place dès le démarrage des projets un système de suivi/évaluation axé sur les indicateurs du cadre logique, et qui fasse l'objet d'un reporting annuel. Un tel système n'a pu être mis en place dans le cadre du PASANAO, et le PASANAO n'a pas mis à jour régulièrement son cadre logique à la suite des réorientations successives qu'il a subies, ce qui a eu vraisemblablement pour effet de rendre plus difficile la coordination et le pilotage des activités.

123. Il convient de souligner l'importance d'un tel système de suivi/évaluation pour la CEDEAO, afin qu'elle puisse plus facilement coordonner les multiples projets qu'elle est appelée à mener dans le domaine de l'agriculture. Il permet également de justifier des avancées et impacts du projet, une attente de plus en plus forte des partenaires techniques et financiers, notamment dans le cadre des projets en fonds délégués de l'UE.

Communication/Visibilité

124. Les actions de communication et de visibilité sont particulièrement importants pour des projets régionaux et les microprojets, qui souffrent de manière générale de difficultés d'image. L'enjeu est primordial pour la PASANAO qui est le premier projet mis en œuvre par l'ARAA et achevé. Cette fonction a sans doute été insuffisamment prise en compte dans le PASANAO, qui n'a notamment pas prévu d'expertise spécialisée dans ce domaine, et devra l'être dans les futurs projets, surtout s'ils incluent une composante d'appel à proposition. Il est donc recommandé :

125. De veiller à ce que les aspects transversaux à toutes les composantes comme l'information-communication-visibilité soit systématiquement pris en compte et conséquemment budgétisés dans tous les projets et programmes de développement à venir,

126. De prévoir un poste d'expert en communication dans tous les projets et programmes de développement à venir.

5.2 Recommandations hiérarchisées

Pour la CEDEAO .

- Dans le cadre de la maîtrise des coûts de fonctionnement du cadre harmonisé, il est recommandé une démarche partant des outils d'intervention dont disposent les autorités régionales pour faire face aux crises (stock régional physique et réserve financière de sécurité, libre circulation des produits alimentaires, régulations aux frontières par les droits de douane, niveau de la TVA, coordination des interventions nationales de SA) et de déterminer, sur cette base, les informations réellement nécessaires au déclenchement et la mise en œuvre de ces outils.
- Il est recommandé d'intégrer les acteurs privés, particulièrement à travers les interprofessions et les Chambres consulaires, dans le système de suivi de la sécurité

alimentaire en leurs sous-traitant le suivi de certaines informations sur la commercialisation régionales des produits alimentaires, et les analyses des marchés des principaux produits stratégiques pour la sécurité alimentaire.

- Pour les nouveaux appels à propositions pour le financement d'opérations innovantes, il est recommandé de limiter la diversité des thématiques pour accroître le nombre de projets sur des thématiques porteuses. Il est également recommandé d'accorder une pondération plus importante à l'appréciation du caractère innovant des projets présentés et à leur viabilité économique a priori. Il est enfin recommandé d'aménager les règlements des appels à proposition pour faciliter, lorsque les thématiques s'y prêtent, les candidatures issues du secteur privé.
- Pour l'avenir il faudra étudier la faisabilité de l'affectation des appels de propositions à un guichet du FRAA. Ce guichet pourrait fonctionner en continu, afin que les demandes de subvention soient instruites au fur et à mesure qu'elles sont présentées.
- Enfin, pour valoriser ces opérations innovantes dans le cadre de projets nationaux, régionaux ou de partenariats publics/privés, il est indispensable de réserver suffisamment de temps et de ressources aux travaux de capitalisation et d'analyse des résultats, puis à la concertation nécessaire pour la réplique des opérations à grande échelle. Pour les appels à proposition du PASANAO, il est recommandé que la phase d'analyse des résultats et de concertation en vue de la mise à l'échelle (qui est loin d'être achevée à la fin du projet) puisse être prise en charge soit par d'autres projets existants soit par un nouveau projet.
- Pour les formations en sécurité alimentaire il est recommandé de continuer à financer cette activité et de s'orienter vers un dispositif souple d'enseignement à distance, qui pourrait, le cas échéant, conduire, soit à l'obtention d'un diplôme en fin de cycle, soit à une formation continue qualifiante mais non diplômante de plus courte durée.
- Il est recommandé d'améliorer le système de publication des appels d'offres et des appels à proposition, de sorte à mieux inclure les pays anglophones, et à améliorer la vigilance sur les capacités techniques des prestataires
- Pour la régulation aux frontières de la CEDEAO, afin de limiter la flambée des prix sur le marché intérieur comme ce fut le cas en 2008, on recommandera d'étudier un mécanisme automatique de « mesures de sauvegarde inversée » et de diminution harmonisée des TVA nationales. On préconisera aussi pour pallier une éventuelle flambée des prix, de définir un « plan régional d'urgence » avec l'identification d'une hiérarchie de mesures à prendre en fonction des niveaux de prix que pourraient atteindre les différents produits alimentaires.

Pour l'AFD

- Il est recommandé de poursuivre l'assistance technique permanente au CAERE, qui s'est avérée particulièrement utile et appréciée
- Dans la perspective d'un appui renouvelé au SISAN on recommandera une assistance technique spécialisée auprès de la DAERE valorisant ce système d'information pour la formulation de réponses communautaires en cas de crise alimentaire.
- Enfin nous recommandons la poursuite des appuis de l'AFD à la sécurité alimentaire régionale à travers un nouveau projet qui, à la lumière des conclusions de cette évaluation, se concentrera sur des domaines où l'AFD a des avantages comparatifs.

Pour l'AFD et la CEDEAO

- Pour la mise en œuvre d'un nouveau projet il est recommandé de maintenir la formule PASANAO d'un prestataire de service, recrutant une équipe de projet dont il est responsable. Par contre on recommandera une équipe de backstopping moins dispersée, avec un nombre limité d'experts disponibles selon les besoins du projet, tout en évitant un turn-over excessif. Ce dispositif pourrait s'accompagner d'un budget pour le recrutement ponctuel d'experts spécialisés quand besoin.

5.3 Pistes pour une future intervention

127. À la lumière de cette évaluation, un futur projet éventuel de l'AFD centré sur la sécurité alimentaire régionale pourrait suivre les principes suivants :

- Intervenir en complémentarité et synergie avec les autres projets régionaux, qu'ils soient gérés par l'ARAA ou le CILSS ;
- Se concentrer sur un nombre limité de domaines où l'AFD a un avantage comparatif.

Pour un nouveau projet, les composantes suivantes sont suggérées :

Composante 1 : Appuyer la CEDEAO dans son mandat de gouvernance en matière de SAN.

Instrument de régulation aux frontières et libre circulation des produits alimentaires.

128. Il s'agit de mettre en place des instruments permettant de faire face à des fortes augmentations de prix, qu'elles soient liées aux perturbations du marché international comme en 2008, ou à des fortes baisses de la production dans certains pays de la CEDEAO. L'enjeu est, en situation de crise, à la fois d'assurer la fluidité des échanges des produits alimentaires dans l'espace régional, et de limiter, par des outils de régulation aux frontières, la flambée de prix induite par les marchés internationaux. L'objectif est d'arriver à terme à la définition et à la mise en œuvre d'un plan de contingence régional permettant de palier les baisses du pouvoir d'achat des populations vulnérables et d'éviter les « émeutes de la faim » qu'ont déjà connues plusieurs pays de la région. L'approche proposée est de partir en premier des outils d'intervention à la disposition des autorités régionales : filets sociaux sécurité, subventions ciblées, stockage régional, mesures de sauvegarde inversée pour la régulation aux frontières, diffusion d'informations aux acteurs, application des règles de libre circulation pour déployer les informations et indicateurs nécessaires à la définition des plans de contingence et à leurs applications.

129. La France a déjà une longue expérience, principalement dans le cadre des APE, sur les politiques douanières et les mécanismes de sauvegarde en Afrique. De même, la France a financé plusieurs projets sur l'appui aux acteurs des filières ; acteurs qui sont déterminant pour défendre la libre circulation des produits alimentaires au sein de l'espace régional.

Appui à une exploitation régionale du cadre harmonisé

130. Vu l'importance stratégique du cadre harmonisé, l'appui à ce dernier pourrait être prolongé dans ce nouveau projet. Cet appui aurait tout intérêt à s'inscrire dans la réforme institutionnelle et organisationnelle du CILSS et la réforme du RPCA soutenue par l'Union Européenne à travers son projet PAGR-SANAD.

131. Cet appui pourrait consister en de l'assistance technique spécialisée auprès du DAERE pour améliorer l'utilisation des données du CH vers des réponses régionales adaptées aux outils communautaires d'intervention en cas de crise alimentaire. De plus cet assistant technique permettrait de mieux coordonner les composantes du futur projet.

Composante 2 : Appui au développement des innovations et des savoirs en matière de SAN.

Les appels à propositions

132. Cet outil pourrait être utilisé dans le futur projet pour des thèmes bien précis liés à la libre circulation des produits alimentaires dans l'espace régional, et aux outils de régulation aux frontières, en élargissant les bénéficiaires, au-delà des ONG internationales, vers les universités, les organismes de recherche et le secteur privé. On pourrait aussi envisager des appels à proposition à destination des organisations interprofessionnelles ou des Chambres consulaires sur les thèmes des systèmes d'information et de veille sur la sécurité alimentaire.

133. Le nouveau projet pourrait également poursuivre la capitalisation, la diffusion et l'exploitation pour la mise à l'échelle des résultats de certaines opérations innovantes réalisées dans le cadre du PASANAO, lorsqu'une telle activité s'avère nécessaire pour apprécier la viabilité et la répliquabilité de ces opérations, et organiser la concertation nécessaire à leur mise à l'échelle (les opérations touchant au pastoralisme ou à la résilience pouvant d'autre part faire l'objet d'un suivi par les nouveaux projets d'appui financés par l'AFD pour la transition écologique et le pastoralisme).

La formation en matière de SAN

134. Le nouveau projet pourrait financer la mise en place d'un système de formation par e-learning, auquel participeraient les organismes régionaux ou internationaux de formation disposant d'une expertise dans ce domaine, et prendre en charge, au moins partiellement, le coût de cette formation.

Composante 3 : appui aux interprofessions régionales et aux chambres consulaires pour leur intégrations dans le système de SAN régional.

Appui aux organisations professionnelles régionales pour leur intégration dans le système de sécurité alimentaire

135. Les résultats des appuis au ROAC sont plutôt positifs, et il serait souhaitable de continuer à financer, dans le cadre du futur projet, des opérations de ce type visant l'intégration d'acteurs privés dans le système régional de suivi de la sécurité alimentaire. En effet les interprofessions ont un rôle central dans la collecte et la diffusion d'information sur la situation de la commercialisation des produits de base, mais elles sont aussi des acteurs essentiels dans le bon fonctionnement et la fluidification des échanges régionaux et en conséquence de la sécurité alimentaire. Ces appuis viendraient en complémentarité avec ceux du projet PAGR-SANAD qui vise à intégrer les interprofessions dans le système de suivi évaluation de l'ECOWAP par le renforcement des capacités de plaidoyer, de veille et d'interpellation. Pour les céréales il conviendrait d'élargir l'emprise géographique du ROAC et de l'aider à intégrer en priorité le Nigéria dans la mesure où ce dernier a un rôle prépondérant dans le commerce régional des céréales. Il convient aussi de réfléchir sur l'opportunité d'étendre ces types d'appuis à d'autres secteurs par exemple les filières volaille, oléagineux, produits halieutiques et bétail/viande. Ces appuis aux organisations des filières devront être programmés en synergie avec les activités de régulation frontières et de libre circulation commerciale (proposition précédente).

136. La coopération française a une longue expérience dans les appuis aux acteurs des filières et aux interprofessions. Elle a déjà appuyé le ROAC à travers le projet PASANAO mais aussi à travers des études au moment de sa création.

Le montage du projet

137. Le montage du PASANAO, qui a fait ses preuves en termes d'ancrage institutionnel pourrait

être repris dans le futur projet. Le maître d'ouvrage serait la CEDEAO (CAERE), et une unité de coordination, dont le personnel sera recruté par un opérateur sélectionné sur appel d'offres, sera logée au sein de l'ARAA. L'ARAA assurera la maîtrise d'ouvrage déléguée pour le compte de la CEDEAO conformément à son mandat. Un volant d'appuis techniques à court terme sera mobilisé par l'opérateur.

6 Fiche de synthèse de l'évaluation

Projet d'appui à la sécurité alimentaire et nutritionnelle en Afrique de l'Ouest (PASANAO)			
CEDEAO			
Objectif : Contribuer à améliorer les capacités des dispositifs nationaux et régionaux à assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations ouest-africaines			

Notation des critères par l'évaluateur (de A à D)	Pertinence	A	Date de l'évaluation :
	Efficacité	B	Mai 2018
	Efficiences	B	Evaluateurs
	Impact	B	GLG Consultants
	Viabilité	B	7, rue Claude Bernard
	VA AFD	A	75005- Paris

Données clés	Appréciation de la performance
Données financières	Pertinence
Montant : 10,4 M € Total de décaissements : 100% prévu en fin de projet	Le projet était, lors de sa conception, pertinent par rapport à la problématique de la SAN en Afrique de l'Ouest, par rapport au contexte et par rapport aux objectifs de l'ECOWAP, mais abordait un nombre sans doute excessif d'activités, ce qui en complexifiait la réalisation. Il a su rester pertinent par rapport à l'évolution du contexte et cohérent par rapport aux autres dispositifs d'appui à la CEDEAO en se délestant d'activités prises en charge par ailleurs et en se concentrant sur les autres activités. Les activités identifiées au départ étaient dans l'ensemble pertinentes par rapport aux résultats attendus
Date et durée	Efficacité
Signature de la convention de financement : Juin 2011 Date d'achèvement : juin 2018 Durée : 7 ans	Le projet a réalisé la quasi-totalité des activités prévues et maintenues par les révisions budgétaires intervenues au cours de sa durée de vie. Des retards parfois importants ont toutefois été constatés (notamment pour les activités d'études et d'enquêtes et la mise en place du cadre des appels à propositions), conduisant à une extension de la durée de vie du projet.
Produit financier	Efficiences
Subvention	Les performances en matière d'efficience ont été variables selon les composantes : bonnes en ce qui concerne les composantes 3 et 4, parfois plus faibles en ce qui concerne la composante 2 (pour certaines études non concluantes sur le TEC) et discutables pour la composante 1

Contexte	Impact
Le projet a été conçu à la suite des crises alimentaires qui ont affecté l'Afrique de l'Ouest en 2005 et 2008. Il part du constat de l'inadéquation de l'approche jusque-là pratiquée, du besoin d'affiner les outils de mesure et de prévision de l'insécurité alimentaire, et de la nécessité d'une approche régionale. Il se situe comme un outil au service de la mise en œuvre de la politique agricole de la CEDEAO	Le projet a eu globalement un impact important par rapport à ses objectifs : il a contribué à une perception consensuelle de l'état de la SAN dans la région (donc à une meilleure gestion des situations de crise), à l'amélioration de l'expertise régionale en matière de SAN, au renforcement institutionnel en matière de SAN des institutions de la CEDEAO. L'impact de la composante « appels à proposition » ne sera pleinement perceptible qu'une fois que les processus de mise à l'échelle des innovations expérimentées mis en œuvre (à la suite du projet). L'impact de la composante 2 est en revanche limité, sauf en ce qui concerne les études complémentaires à la RRSA, qui ont permis le démarrage du projet RRSA.
Intervenant et mode opératoire	Viabilité / durabilité
Maitrise d'ouvrage : CEDEAO Maitrise d'ouvrage déléguée : ARAA Unité de gestion de projet : Groupement mené par l'IRAM Maitrise d'œuvre : CILSS pour la composante 1, CEDEAO pour les autres	Les SISAN et les activités de formation posent encore des problèmes de durabilité. Les critères de durabilité ou de viabilité ne sont pas pertinents pour les résultats des autres activités du projet.
Objectifs et réalisations	Valeur ajoutée de l'AFD
Objectif : Contribuer à améliorer les capacités des dispositifs nationaux et régionaux à assurer la SAN des populations ouest-africaines	Le mode opératoire de l'AFD et plus généralement du dispositif d'aide publique française a contribué à la réussite globale du projet, grâce à : une souplesse certaine dans la mise en œuvre du projet, une capacité à mettre en œuvre des modèles institutionnels novateurs, une capacité à fournir une AT résidente de bonne qualité et plus facilement et plus rapidement que les bailleurs multilatéraux, la qualité et l'efficacité du suivi des projets, la forte implication de la France dans la mise en œuvre de l'ECOWAP

Conclusions et enseignements

L'évaluation conduit à proposer des pistes d'intervention pour un futur projet d'appui à la CEDEAO centré sur la SAN : (1) les instruments de régulation aux frontières et la libre circulation des produits alimentaires à l'intérieur de l'espace CEDEAO, (2) l'appui aux organisations professionnelles régionales pour leur intégration dans le système de sécurité alimentaire, (3) un appui au cadre harmonisé. Cette intervention pourrait inclure, selon le volume de financement disponible, un appel à proposition centré sur les thématiques abordées par le projet. Un montage institutionnel identique à celui du PASANAO, qui a fait la preuve de sa pertinence, est recommandé.

Annexe 2: Les masters SAN

tableau 3: Effectifs par promotion du Master SAN et répartition par pays

Promotions	1ère	2ème	3ème	4ème	TOTAL
Date démarrage	11/02/2013	09/12/2013	06/04/2015	05/09/2016	
Nombre d'étudiants	15	23	21	25	84
Dont hommes	13	19	18	21	71
Dont Femmes	2	4	3	4	13
Origine par pays					
Bénin	2	2	1	0	5
Burkina Faso	2	2	2	2	8
Cap-vert	0	0	0	1	1
Côte d'Ivoire	2	2	2	1	7
Guinée Conakry	1	2	2	2	7
Guinée Bisseau	0	1	1	1	3
Mali	1	1	2	2	6
Mauritanie	1	1	0	2	4
Niger	3	7	7	9	26
Sénégal	1	1	1	1	4
Tchad	1	2	1	2	6
Togo	1	2	2	2	7
Total	15	23	21	25	84

tableau 4: origine / destination des étudiants en master SAN (3 premières promotions)

Origine	Destination				Total
	Etat/Projet	ONG	OIG/ONU	AUTRES	
Etudiant	2			1	3
Fonctionnaire	25	7	4		36
ONG	1	8	3		12
Stagiaire	1	2			3
ONU		1			1
Coopérative	1	1			2
Total	30	19	7	1	57

tableau 5: Thématiques traitées par les mémoires des étudiants du Master SAN

Thèmes des mémoires (3 premières promotions)	Nombre
Résilience au changement climatique	9
Vulnérabilité alimentaire en milieux urbains et ruraux	18
Impact de projet agricole sur la sécurité alimentaire	4
Stockage du céréale	1
Assurance agricole	4
Vulnérabilité en milieu pastorale	5
Vulnérabilité des groupes à risque (VIH ou autres)	2
Renforcement des aliments	3
Nutrition infantile	6
Marché et prix des produits alimentaires	3
Qualité sanitaire des aliments	1
Système d'alerte précoce	2
total	58

Annexe 2 : Liste des projets de la composante 3

N°	Thématique	Titre	Pays	Porteur du projet	Durée	Partenaires
1	Fortification des aliments	Projet innovant en faveur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle	Niger	Société de transformation	20	Onyx développement, Nutriset
2	Fortification des aliments	Projet Régional de Fortification et de Valorisation de la Farine de Maïs (PROFORVAFAM)	Bénin, Burkina , Togo	Hellen Keller International	21	SITRAC Sarl Burkina, MELS. Sarl Burkina, SOCIA-BEININ SA, QSI Sarl Togo
3	Fortification des aliments	Innovations pour le développement d'aliments nutritionnels pour les jeunes enfants et leur mère au Burkina Faso, Mali, Niger et Bénin	Bénin, Burkina, Mali, Niger	GRET	19	IRD, directions nutrition et instituts normalisation 4 pays, Misola Mali
4	Renforcement des systèmes de crédit	Capitalisation sur un partenariat innovant pour l'accès des petits producteurs au crédit agricole au Togo	Togo	INADES-Formation Togo	20	AVSF Togo, FUCEC, WAGES et CPC Togo
5	Renforcement des systèmes de crédit	Partenariat pour le développement de services innovants au sein de la COOPEC-RESOPP	Sénégal	PSI COOPEC	18	CNAAS, ADG, RESOPP, GRET,
6	Sécurisation des systèmes pastoraux	Projet d'étude et d'opérationnalisation d'un projet pilote de mise en œuvre de la composante "aliment du bétail" de la réserve régionale de sécurité alimentaire	Burkina, Mali, Niger, Sénégal	Réseau Billital Maroobé (AREN, CRUS, RECOPA, TASSAGHT, DENA)	22	Inter-réseaux, FAO, Care, VSF Belgique, Oxfam, DDC
7	Séc. systèmes pastoraux	Valorisation paille de canne	Sénégal	Laiterie du Berger	26	Compagnie sucrière sénégalaise, CIRAD/ISRA, GRET, MEPA
8	Comportements alimentaires	Label Bio au Faso : développement d'un Système Participatif de Garantie pour des comportements alimentaires sains et une agriculture résiliente.	Burkina	RONGEAD	18	CNABio, ARFA, GIE Bioprotect
9	Comportements alimentaires	Valorisation des produits locaux pour améliorer les comportements alimentaires dans la Boucle du Mouhoun et favoriser une bonne transition nutritionnelle à Ouagadougou	Burkina	GRET	18	FEPAB, DTA, IRSAT, CIRAD
10	Comportements alimentaires	Système Alimentaire durable et lutte contre la malnutrition dans le département de Rufisque SADMAR	Sénégal	GRDR	18	Conseil départemental de Rufisque, ICODEV
11	Comportements alimentaires	Projet d'appui à la sécurité alimentaire et à l'amélioration nutritionnelle – phase 2 (PASAAN 2)	Bénin	Fondation Paul Gérin-Lajoie	18	APRETECTRA, Centre Communaux de Production Agricole, Centres de Promotion Sociale, Unions Communales des Producteurs, Mairies de Comé et de Grand-Popo, Union Communale des Femmes Agricultrices de Comé
12	Comp. al.	Improving food related behaviour on Value-added Cassava Products in Liberia	Liberia	ZOA	12	

N°	Thématique	Titre	Pays	Porteur du projet	Durée	Partenaires
13	Stockage et commercialisation	Projet d'amélioration de la gestion des stocks de céréales par les producteurs/trices membres de la FEPAB	Burkina	Oxfam	18	FEPAB, SEGAS, ECOBANK, Coris Bank
14	Stockage et commercialisation	Extension de l'expérience en matière de commercialisation des produits agricoles par le warrantage comme stratégie d'amélioration des revenus des producteurs agricoles des filières soja et riz dans la région des plateaux au Togo	Togo	Union des Agriculteurs de la Région des Plateaux (UAR-P)	18	UFEC, ICAT
15	Gestion des risques de marché	Intelligence économique au service de la gestion du risqué prix dans les filières céréales (mil, sorgho, maïs, riz)	Bénin, Burkina Faso, Côte	RONGEAD	18	ROAC, CIC 8 pays de la CEDEAO, CTA
16	Gestion des risques de marché	Mise en place d'un système d'information CAPI sur les marchés agricoles	Togo	Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de l'Hydraulique	18	ARAA-PASANAO
17	Stockage et commercialisation	Séchage – stockage de fruits et légumes par l'énergie solaire à la Ferme Fakoly (Mali - Sikasso, Bougouni)	Mali	ENDA Energie		Groupe d'Action pour la Modernisation de l'Agriculture au Mali (GAMA)
18	Emploi et FP	Capitalisation de l'expérience de formation agricole à distance de jeunes ruraux en Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Côte d'Ivoire et Togo)	Burkina, Côte d'Ivoire, Togo	INADES-Formation Togo	12	IF Burkina, IF Côte d'Ivoire, IF Togo
19	Emploi et FP	Promotion de l'Entrepreneuriat Agricole des Jeunes ruraux du Bénin	Bénin	INRAB	12	UAC-FASEG, ONG IREDE, CePED
20	Emploi et FP	Projet de capitalisation et de diffusion d'un centre incubateur de développement des métiers agricoles pour les jeunes femmes et hommes ruraux	Sénégal	CNCR	12	CECI
21	Techniques agricoles résilientes au CC	Projet d'appui à la capitalisation des pratiques agricoles résilientes portées par les OP	Burkina, Mali, Niger	ROPFA	14	Inter-réseaux
22	TA résilientes CC	Innovations paysannes "fumure organique" et résilience au changement climatique dans les cacaoyères de Côte d'Ivoire	Côte d'Ivoire	CIRAD	14	ALP, RONGEAD
23	TA résilientes CC	Capitalisation de l'expérience des acteurs pour le développement de techniques agroécologiques résilientes en Afrique de l'Ouest (CALAO)	Sénégal, Burkina, Togo	AVSF	15	GRET, CARI, ENDA, ARFA, IDR/UPB, RAFIA, INADES, Inter réseaux, ESA, UCAD, AGRISUD
24	TA résilientes CC	Incentivising adoption of Climate-changes practices in Cereals Production in Nigeria	Nigeria	Federal University of Agriculture, Abeokuta	12	National Cereals Research Institute

Annexe 3 : Etudes et enquêtes prévues et réalisées

Composantes/activités	Déroulement	commentaires
Composante 1		
<u>Volet zonage des risques</u>		
Etude sur le zonage des risques	Programmée pour 2013, TDR élaborés en 2013, deux consultants nationaux recrutés en 2014 et rapport provisoire remis fin 2014	mi-parcours : moyens humains très insuffisants (15 jours) et TDR très sommaires
Zonage et typologie des différents types de risques alimentaires et nutritionnels en Côte d'Ivoire et au Ghana	<ul style="list-style-type: none"> • Etude réalisée et restituée au Ghana en aout 2015 • En Côte d'Ivoire, réalisée partiellement en 2015; transférée à ECOAGRIS. • validée et restituée au Ghana mais non en Côte d'Ivoire 	
<u>Veille nutritionnelle</u>		
Réalisation d'enquêtes VAMU au Burkina et au Bénin	Programmée pour 2015, réalisée au Burkina, mais non réalisée au Bénin	Activité reprise par ECOAGRIS
<u>Volet intégration de la dimension « revenus des ménages » dans la mesure de la vulnérabilité</u>		
Suivi conjoncturel de la vulnérabilité alimentaire courante en milieu urbain à Bamako	<ul style="list-style-type: none"> • Méthodologie élaborée et testée en 2014 par INSAH/SAP • Premières Enquêtes en 2015 (rapport provisoire produit), validées en 2016 • Deuxième enquête réalisée en novembre 2016 • troisième enquête réalisée en 2017 • Rapport d'analyse validée par l'INSAH/CILSS et le SAP/Mali en octobre 2017 • Restitution prévue en 2018 	
Enquête de conjoncture en milieu rural au Mali :	<ul style="list-style-type: none"> • Prévu en 2015, mais reportée faute de disponibilité des agents du SAP/Mali, en raison de l'implication des agents enquêteurs du 	

	SAP/Mali dans la mise en œuvre de l'enquête test de suivi conjoncturel (tous les trimestres) de la vulnérabilité des ménages en milieu urbain	
Enquêtes de conjoncture en milieu rural au Burkina	<ul style="list-style-type: none"> • : Outils méthodologiques élaborés en 2015 (INSAH /équipe de backstopping) , soumis au SAP/Burkina pour intégration dans leurs dispositifs. 	
Enquête test situation de référence des conditions de vie des ménages ruraux au Burkina Faso	<ul style="list-style-type: none"> • prévue pour 2015, mais reportées suite aux évènements politiques (évènement septembre 2015) 	
Suivi conjoncturel de la vulnérabilité à Abidjan	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête de référence réalisée en 2015 • Première enquête prévue en 2016, réalisée en 2017 • seconde enquête prévue et réalisée en 2017 • validation prévue en 2018 	
Suivi conjoncturel de la vulnérabilité à Accra	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête de référence réalisée en 2015/6 • Première enquête prévue pour 2016, reportée en 2017 ; rapport remis novembre 2017 (problème administratif) • Deuxième enquête prévue mais non réalisée, à cause de retard dans les justificatifs des dépenses. 	
Composante 2		
<u>Volet Protection aux frontières</u>		
Notes sur le TEC	(ROPPA, besoins de re-catégorisation, analyse des outils de régulation) réalisée en 2013 par l'équipe de backstopping	
Veille sur le TEC (devait être faite en continu sur la durée du programme)	<ul style="list-style-type: none"> • préparation d'une note d'information sur les enjeux de la renégociation des taux de droit de douane consolidés à l'OMC réalisée en 2015 • note d'analyse sur les résultats de de l'atelier régional sur la dynamique des marchés au Sahel et en Afrique de l'Ouest organisée le PRA-Marché du CILSS en 2015 • Participation à une réunion à la CNUCED en 2015 (rapport de mission produit) • note d'information sur les enjeux de la renégociation des taux de droit de douane consolidés à l'OMC produite en 2016 	

Etude sur la formulation de mesures complémentaires visant à faire face à la volatilité et aux flambées des prix à l'importation en Afrique de l'Ouest	<ul style="list-style-type: none"> • Besoin d'étude identifié en 2013 • Réponses à l'Appel d'offres en janvier 2014, marché attribué en juin (ITAQA) • Note de démarrage approuvée en décembre 2014 • Rapport provisoire d'étape (modélisation) remis en juillet 2016 • Contrat résilié (défaillance du prestataire) 	
Etat des lieux de la mise en œuvre du TEC et analyse des effets sur les filières agricoles et agroalimentaires	<ul style="list-style-type: none"> • Etude menée sur reliquat du contrat ITAQA • DAO lancé en décembre 2016 (Etude réalisée par CRES-GREAT) • Rapport provisoire remis en déc. 2017 (prévu pour juin 2017) • Reste en 2018 à produire le rapport final, à valider et diffuser les résultats 	
<u>Volet stockage</u>		
Etudes pour l'opérationnalisation de la RSSA	<ul style="list-style-type: none"> • Trois études menées en 2013 sur i) l'appui à la mise en place d'une unité de gestion de la Réserve régionale de sécurité alimentaire ; 2) l'appui à l'établissement des outils contractuels entre la Réserve régionale et les opérateurs ; 3) l'appui à la mise place de la Cellule Info-stocks • Etudes menées par des consultants régionaux, sous coordination de la Cellule de coordination du PASANAO • Restituée en 2014 	
Etude complémentaire sur les modalités de gestion de la composante financière de la RRSA	<ul style="list-style-type: none"> • Besoin identifié en 2014 • effectuée en 2015 • résultats transférés au RRSA • devait être restituée en 2016 lors du lancement du projet RSSA, mais reportée dans l'attente de validation par comité technique 	
Cartographie des infrastructures et capitalisation des expériences de stockage privé	<ul style="list-style-type: none"> • TDR finalisés en avril 2014 • Sélection consultant en septembre 2014 • Rapport provisoire en 2015 • Transmis à l'unité de gestion du RSSA et validée en octobre 2016 	
Mise en réseau des stocks publics et privés	<ul style="list-style-type: none"> • TDR finalisés en 2015 • Suivi de l'étude transféré au projet stockage 	Très faibles moyens (un mois)

Appui à la promotion du warrantage et de la tierce détention	<ul style="list-style-type: none"> • TDR finalisés en 2015 et DAO préparé • Réalisation transférée au projet stockage 	
Etude sur les bourses régionales de produits alimentaires	<ul style="list-style-type: none"> • Etude programmée, mais Décision de sursoir à sa réalisation par COPIL 	
<u>Voler filets sociaux</u>		
Appui à la conception d'un réseau d'échanges sur les filets sociaux	<ul style="list-style-type: none"> • Etude lancée en 2015 • Rapport final livré et validé en novembre 2016 	
Etude pour la mise en place d'un dispositif d'échanges et d'information sur les FFS	<ul style="list-style-type: none"> • Besoin d'étude identifié en 2013 • AO lancé en 2014 et déclaré infructueux 	
<u>Composante 4</u>		
Diagnostic du fonctionnement de l'ARAA	<ul style="list-style-type: none"> • Première phase de l'Etude réalisée • Contrat résilié avant achèvement, pour qualité insuffisante et manque de temps pour finaliser avant la fin du projet 	

Annexe 4 : Liste des personnes rencontrées ou interviewés par téléphone ou skype

Ousseini Salifou	Directeur exécutif ARAA
Jérôme Coste	IRAM ; responsable pour le PASANAO
Pascal Delorme	Consultant
Pierre Ricau	RONGEAD
Abdou Konlambigue	ROAC
Pierre Haas	CEDEAO Conseiller technique CAERE
Vincent Fautrel	CTA
Borgui Yerima	PASANAO ; équipe de coordination
François Doligez	IRAM
Garance Faugère	ICI
Christophe De Jaegher	Prospect-CS
Jean René Cuzon	AFD Paris
Sébastien Subsol	MEAE Paris
Amadou Mactar Konate	Coordonateur PASANAO
Ablase Bilgo	chef de l'unité technique de l'ARAA
Sanoussi ATTA	Chef du Département Formation et Recherche ; Centre Régional AGRHYMET
Sy Martial Traoré,	Expert Aghrymet
Moussa Mama	Expert Aghrymet
Emmanuelle Maillot	AFD Abuja

Annexe 5 : Résumé exécutif de l'étude de capitalisation et d'évaluation de la composante 3 réalisée par le bureau d'études ICI

La composante 3 du PASANAO « Appui au financement d'opérations innovantes de sécurité alimentaire et nutritionnelle » a pour vocation l'expérimentation d'innovations techniques et organisationnelles, l'élaboration de produits de capitalisation et de données pour alimenter les réflexions et passer à l'échelle les innovations les plus performantes. Elle a permis de mettre en oeuvre 24 projets dans 10 pays de la CEDEAO pour un montant total de 3 911 126 euros couvrant 56% du montant total de mise en oeuvre des projets.

Trois appels à projets ont été lancés couvrant 4 grands domaines d'intervention et 7 thématiques. La répartition des projets et des financements est présenté tableau 1.

Tableau 1 – Vue d'ensemble de la composante 3 du PASANAO

	Thématiques	Nombre de projets cofinancés	Montant des subventions PASANAO, en €	Durée d'exécution des projets
Appel à propositions n°1	Fortification des aliments	3	687 393	24 mois
	Sécurisation des systèmes pastoraux	2	538 303	24 mois
	Renforcement des systèmes de crédit et d'assurance agricole	2	324 869	24 mois
Appel à propositions n°2	Stockage et commercialisation	5	814 706	18 mois
	Comportements alimentaires	5	783 551	18 mois
Appel à propositions n°3	Techniques agricoles résilientes face au changement climatique (capitalisation)	4	440 367	12 mois
	Emploi et formation professionnelle des jeunes ruraux (capitalisation)	3	321 937	12 mois
TOTAL		24	3 991 126	

Pertinence et cohérence

Les projets financés s'inscrivent dans la mise en oeuvre de la politique agricole commune de la CEDEAO (ECOWAP). Les thématiques des appels à projets ont été choisies en cohérence avec les axes d'intervention de la PRIASAN¹. Elles s'inscrivent également dans les objectifs des politiques nationales du secteur rural et des partenaires au développement des différents pays d'intervention. Les 6 premières thématiques d'intervention s'inscrivent dans les problématiques de la SAN à plus ou moins long terme (comme les techniques agricoles résilientes aux changements climatiques). Le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle des jeunes en revanche ne contribue pas de façon directe à la SAN mais ne constitue qu'une faible part du budget alloué dans le cadre de la composante 3.

Les publics-cibles et bénéficiaires finaux sont les principaux acteurs de la sécurité alimentaire et nutritionnelle avec en premier lieu les exploitations agro-pastorales familiales, les populations vulnérables, les PME et TPE de transformation agro-alimentaire.

Malgré un temps de conception très court, les projets répondent aux besoins des bénéficiaires avec en effet une majorité conçue dans la continuité d'actions déjà menées et donc ayant bénéficié de diagnostics préalables. En outre, ceux montés par ou en partenariats avec les OP bénéficiaires ou par des unités de transformation répondent aux besoins et attentes de leurs membres et bénéficiaires finaux. On peut cependant souligner quelques projets pour lesquels les réponses aux problématiques posées ne sont pas forcément en lien avec les besoins et capacités des bénéficiaires finaux de l'action (ENDA Energie, projets fortification des aliments, INRAB).

Les partenariats de mise en oeuvre sont majoritairement pertinents et complémentaires. Malgré une majorité de projets portés par les ONG internationale, l'ancrage local a été systématique. De nombreux projets s'inscrivent en effet dans la continuité de relations partenariales de longue date qui permettent d'assurer l'efficacité et la complémentarité de mise en oeuvre. L'objectif de renforcement de capacités des partenaires de mise en oeuvre est également un facteur à mettre à l'actif de la pertinence des montages opérationnels mis en oeuvre.

Par contre, au regard de l'ambition de la composante 3 d'alimenter l'élaboration des politiques de SAN et d'aboutir à des pilotes susceptibles d'être passés à l'échelle, la durée des projets est trop courte pour permettre une véritable valorisation des résultats et produits des projets menés.

Efficacité

A l'exception du projet MAEH qui n'était pas encore opérationnel à son terme, les 23 autres projets ont été réalisés de manière efficace malgré des retards dus à (i) des procédures et délais de paiement des deux premières tranches de subvention, (ii) des procédures de passation des marchés, (iii) de finalisation de méthodologies de mise en oeuvre, (iv) de coordination/implication des différents partenaires de mise en oeuvre, en particulier pour les projets multi-pays et pour ceux impliquant des structures publiques, (v) de délais de contractualisation avec des prestataires externes.

Les problèmes d'efficacité étaient également inscrits dans certains projets dont la conception initiale manquait de logique et de cohérence dans la chaîne de résultats et les indicateurs annoncés ou dans la budgétisation des actions. Cela a également joué sur l'atteinte des objectifs souvent trop ambitieux par rapport à la durée des projets et à la possibilité de produire des données suffisamment robustes pour envisager un passage à l'échelle ou de valoriser les résultats auprès des décideurs.

Efficiences

A l'exception de quelques projets (CAPI, RongeadBio), au regard des budgets alloués et des taux d'exécution technique et financier globalement atteints par les projets, l'efficacité des projets est jugée bonne. En effet, même si des retards parfois importants ont pu être accusés par certains projets, ils ont pu finalement réaliser la grande majorité, si ce n'est l'ensemble des activités prévues.

Durabilité

La durabilité est fortement variable selon les projets.

En ce qui concerne les opérations pilotes, leur durabilité est particulièrement mitigée quand elle est portée par des ONG, meilleure quand elle est portée par le secteur privé. La durabilité des opérations menées par les OP (warrantage, BAB) dépend fortement des capacités de gestion, de la maîtrise de la volatilité des prix et de l'extension des marchés. Les innovations portées par les IMF paraissent peu durables au regard de l'évolution de leur portefeuille et taux prudentiels. De même, les SMI et SPG n'ont pas mis en place des mécanismes de financement durable qui permettent d'envisager leur maintien à l'arrêt des projets qui les soutiennent.

En ce qui concerne les projets de capitalisation, leur valorisation institutionnelle est encore à faire mais de bonnes bases existent notamment pour les projets portés par les OP et les ONG militantes du Nord comme du Sud mandatées pour poursuivre le plaidoyer sur les thématiques capitalisées.

Impacts

Les impacts des projets sont nombreux que ce soit :

- au niveau institutionnel auprès des porteurs de projets et de leurs partenaires de mise en oeuvre (renforcement des capacités, crédibilité, positionnement stratégique, outils et méthodes etc.) ;
- au niveau de l'organisation des filières (capacités de stockage et de négociations, relations entre acteurs etc.) ;
- au niveau des bénéficiaires finaux (amélioration des revenus, emploi, santé nutritionnelle etc.).

Les projets de la composante 3 sont effectivement porteurs d'innovations. Portés par des partenariats opérationnels généralement efficaces et efficaces, ils ont permis d'améliorer la mise en réseau des acteurs aux niveaux local, national et sous-régional et de confirmer le positionnement stratégique des organisations paysannes faitières et régionales. Malgré tous ces acquis, et les premiers impacts directs qui sont déjà perceptibles, leur valorisation et les modalités de passage à l'échelle des succès acquis restent totalement à construire. En effet, la durée des projets et la configuration de l'équipe PASANAO sous dotée en ressources humaines n'ont pas permis de (i) consolider des données technico-économiques solides à partir des opérations pilotes menées, (ii) valoriser ces résultats et ceux des capitalisations menées. Un important travail de diffusion des résultats, d'approfondissement des analyses, de concertation et d'alliances à consolider entre les OPF et leurs réseaux, les ONG internationales, nationales et locales et les structures publiques reste à faire pour « transformer l'essai » et permettre une véritable valorisation de l'outil « financement d'opérations innovantes » mis en place. L'ARAA/CEDEAO et ses partenaires institutionnels, techniques et financiers y ont un rôle central à jouer.