Accélérer la mise en œuvre de l'ECOWAP/PDDAA

Forum de Haut Niveau des Acteurs de l'Agriculture Intelligente face au Climat (AIC) en Afrique de l'Ouest

Bamako (Mali), 15-18 juin 2015

Synthèse thématique sur les mécanismes de financement accessibles aux pays de l'espace CEDEAO/UEMOA/CILSS pour financer l'AIC dans le cadre de leur PNIA

Avec la facilitation technique de :

Avec l'appui financier et logistique de :

En partenariat avec :

Résumé exécutif

Cette note de synthèse sur les Mécanismes de financement régional, continental et international réellement accessibles aux pays de l'espace CEDEAO/UEMOA/CILSS pour financer l'AIC dans le cadre de leur PNIA, présente le contexte marqué par quatre grands types de bailleurs que sont ; les Pays (Pays de la CEDEAO), les Banques d'appui au développement (BOAD, BIDC, BAD, BM), les mécanismes de financement des AME (FEM, FA, FEVC) et les coopérations bilatérales (FED, USAID, AFD).

De l'analyse de ces divers mécanismes de financement, il apparaît une gestion des budgets nationaux plus soucieuse de l'efficacité de la dette et de l'aide, que les mécanismes de financement des AME travaillent à renforcer le leadership des pays en leur sein et que la coopération multilatérale et bilatérale est moins déséquilibrée et plus collaborative.

Toutefois, pour une mise en œuvre effective et efficace de l'AIC, deux défis majeurs doivent être levés ; en premier lieu celui de la gouvernance, avec notamment la faible capacité des pays (à travers leurs représentants et leur mode d'organisation) à comprendre et à exercer leur pouvoir face aux bailleurs de fonds, et en second lieu celui de la faible capacité des pays à développer des projets et programmes éligibles au financement des différents fonds dédiés. En effet, élaborer un projet ou programme multisectoriel reste un problème majeur pour la plupart des pays qui recourent encore à une expertise extérieure.

En tout état de cause, le financement de l'AIC passe par la capacité des dépositaires d'enjeux en question à transcender les dissonances programmatiques, administratives et temporelles de ces quatre grands groupes de bailleurs, tant il faudra les combiner. Des expériences phares de financement de l'AIC sont présentées dans la présente synthèse, pour éventuellement servir de source d'inspiration et de modèle à répliquer mutatis mutandis.

La présente synthèse confirme que bon nombre de mécanismes de financement de l'AIC existent et sont accessibles, mais qu'il faut les combiner sur la base d'une approche par les surcoûts, de sorte à éviter toute duplicité.

A cet effet, les budgets des Etats devront servir de levier pour mobiliser des investissements auprès des banques multilatérales (BOAD, BAD, BM, etc.), dont l'efficience serait assurée par des subventions additionnelles des mécanismes financiers des AME (FEM, FA, CGF).

Le hasard du calendrier qui a fait que presque tous les mécanismes financiers sont en train de démarrer un nouveau cycle de financement, offre une opportunité exceptionnelle aux pays de la CEDEAO d'être à jour et de profiter au maximum des nouvelles opportunités de financement.

Une mise en œuvre diligente de l'AIC devrait permettre de profiter d'un environnement international aussi favorable et en assurer ainsi le succès.

A ce titre, les deux recommandations suivantes sont formulées :

- pour financer l'AIC dans les PNIA, les états en collaboration avec les entités régionales telle la CEDEAO, devront développer un portefeuille des projets et programmes de l'AIC ;
- pour améliorer l'environnement du financement de l'AIC, les Etats en rapport avec la CEDEAO, devront davantage prendre part aux instances décisionnelles pour ainsi pouvoir influencer en leur faveur les processus d'allocation des ressources les concernant.

Sigles et abréviations

AFAO	Association des Femmes de l'Afrique de l'Ouest
AIC	Agriculture Intelligente face au Climat
AME	Accords Multilatéraux sur l'Environnement
ASS	Afrique Sub-Saharienne
BAD	Banque Africaine de Développement
BIDC	Banque pour l'Investissement et le Développement de la CEDEAO
BM	Banque Mondiale
BOAD	Banque Ouest Africaine de Développement
CCAFS	Climate Change, Agriculture and Food Security
CEDEAO	Communauté Economique des
CILSS	Comité Inter-états de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
CORAF/WECARD	Conseil ouest et centre africain pour la recherche et le développement agricoles / West and Central African Council for Agricultural Research and Development (en anglais)
FA	Fonds d'Adaptation
FED	Fonds Européen de Développement
FEM	Fonds pour l'Environnement Mondial
FVC	Fonds Vert pour le Climat
IFPRI	Institut International de Recherche sur les Politiques Alimentaires
NAMA	Plan d'Action National pour la Mitigation des Gaz à effets de serre
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
PAM	Programme Alimentaire Mondiale
PAN/LCD	Programme d'Action national de lutte contre la désertification
PNA	Plan National d'Adaptation
PNIA	Programme National d'Investissement Agricole
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
POPs	Polluants Organiques Persistants
POSCAO	Plateforme des organisations de la société civile de l'Afrique de l'Ouest sur l'Accord de Cotonou
PRIA	Programme Régional d'Investissement Agricole
RECAO	
REPAO	Réseau sur les Politiques de Pêche en Afrique de l'Ouest
ROPPA	Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UICN	Union International pour la Conservation de la Nature
UNCBD	Convention des Nations Unies pour la Conservation de la Biodiversité
UNCCD	Convention des Nations Unies sur la Lutte contre la Désertification
UNFCCC	Convention des Nations Unies sur le Changement Climatique
USAID	Agence Américaine pour le Développement International
WILDAF	Women in Law and Development in Africa

Table des matières

INTRODUCTION 4

1. ENJEUX DE LA MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIERES POUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'AIC 5

2. ACQUIS DANS LES MODES DE FINANCEMENT DES PROJETS ET PROGRAMMES ... 8

2.1 Une gestion des budgets nationaux plus soucieuse de l'efficacité de la dette et l'aide 8

2.2 Vers plus de leadership des pays au sein des mécanismes de financement des AME 9

2.3 Une coopération multilatérale et bilatérale moins déséquilibrée et plus collaborative 10

3. EXPERIENCES PHARES DE FINANCEMENT LOCAL ET NATIONAL DE L'AIC DANS L'ESPACE CEDEAO 10

4. ETAT ACTUEL : DES OPPORTUNITES DE FINANCEMENT 12

5. DEFIS A RELEVER 3

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS 5

BIBLIOGRAPHIE 7

INTRODUCTION

La Direction de l'Agriculture et du Développement Rural (DADR) de la CEDEAO vient d'engager un processus pour intégrer l'AIC dans le PRIA et les PNIA. Dans le cadre de ce processus, la CEDEAO en rapport avec plusieurs autres partenaires stratégiques, entend accompagner et donner corps au volet agricole de la politique environnementale de la CEDEAO, l'ECOWEP, et son programme régional d'action sur les changements climatiques (PASR-AO) à travers ses trois objectifs spécifiques : (i) Renforcer les Capacités scientifiques et techniques régionales dans la réduction de la vulnérabilité face aux changements climatiques ; (ii) Promouvoir l'intégration des dimensions changement climatiques dans l'élaboration des politiques, stratégies, programmes et projets de développement au niveau sous régional et national ; (iii) Développer et mettre en œuvre des programmes et projets sous régionaux et nationaux d'adaptation aux changement climatiques.

Une étape importante de ce processus est le Forum régional que la Commission prépare avec l'appui de l'USAID, du 15 au 18 juin 2015 à Bamako au Mali, sur l'agriculture intelligente face au Climat, pour la définition de son cadre d'intervention sur l'AIC accompagné d'une Alliance pour la convergence et la coordination des initiatives en Afrique de l'Ouest.

A cet effet, un certain nombre d'études thématiques ont été réalisée, pour servir de référence et de base de travail, dont celle-ci qui concerne ; ***Les mécanismes de financement accessibles aux pays de l'espace CEDEAO/CILSS pour financer l'AIC dans le cadre de leur PNIA***.

Cette note de synthèse sur les *Mécanismes de financement régional, continental et international réellement accessibles aux pays de l'espace CILSS/CEDEAO pour financer l'AIC dans le cadre de leur PNIA*, est d'abord et avant tout une analyse de contexte. Elle fournir des informations sur les mécanismes de financement les plus pertinents (accessibilité et importance des financements) et propose des approches et stratégies pour mobiliser des ressources.
Mais au-delà de l'aspect méthodologique que représente cette note de synthèse pour les travaux du Forum, elle propose une réflexion sur des aspects de gouvernance, stratégiques en termes d'autonomie et de rééquilibrage dans le jeu des relations entre les acteurs et dépositaires d'enjeux impliqués dans le financement des projets.

L' *''Agriculture Intelligente face au climat''*, l' *''approche par les surcoûts''*, et les *''constituencies''*, sont des concepts importants utilisés dans la présente note de synthèse, et doivent être compris tel que ci-après définis ;

- **L'Agriculture Intelligente face au Climat (AIC)** : C'est la définition donnée par la FAO qui est retenue, pour qui «*L'agriculture intelligente face au climat a pour objet de renforcer la capacité des systèmes agricoles de contribuer à la sécurité alimentaire, en intégrant le besoin d'adaptation et le potentiel d'atténuation dans les stratégies de développement de l'agriculture durable.* »

- **L'Approche par les surcoûts** : L'approche par les surcoûts, rapportée au mode de financement des projets de développent par des prêts concessionnels auprès des Banques de développement, signifie faire financer les besoins additionnels dédiées à couvrir les coûts supplémentaires des projets de développement occasionnés par la prise en compte de

l'environnement et de sa protection. Dans le cas d'espèce, il s'agira de la prise en compte des surcoûts liés au financement des mesures d'adaptation et de d'atténuation, liées au changement climatique. Le FEM utilise cette approche pour ces financements.

- **Les *Constituencies*** : C'est un mot Anglais qu'utilise le FEM pour définir les groupes des représentants des pays à son conseil, sur une base géographique. Les *constituencies* bénéficient de l'appui financier du FEM et se réunissent périodiquement. Les pays d'Afrique de l'Ouest sont regroupés en deux *constituencies*. Le terme Anglais a été conservé pour ne pas en trahir l'esprit par une traduction en français.

Enfin, cette note de synthèse sur les mécanismes de financement de l'AIC présente les enjeux de la mobilisation des ressources financières pour la mise en œuvre de l'AIC (Ch.1), les acquis dans les modes de financement des projets et programmes (Ch. 2), des expériences phares de financement local et national de l'AIC dans l'espace CEDEAO (Ch. 3), l'état actuel : des opportunités de financement (ch. 4), les défis à relever (Ch. 5), et pour terminer les Conclusions ainsi que des recommandations.

1. ENJEUX DE LA MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIERES POUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'AIC

Le problème du financement des politiques et programmes en Afrique subsaharienne a de tout temps été et reste encore une contrainte majeure à lever. Il se pose avec davantage d'acuité quand il est question de mobiliser des ressources auprès de plusieurs « bailleurs de fonds », pour la mise en œuvre de programmes multisectoriels.

Face au nombre très élevé des « bailleurs de fonds » potentiellement intéressants pour le financement de l'AIC, il est nécessaire de procéder par catégorisation, pour une meilleure lisibilité des choix à faire. C'est ainsi que par « bailleurs de fonds » nous entendons quatre grands groupes, que sont : a) les Etats avec leur budgets propres ; b) les banques multilatérales de développement (BAD, BOAD, BIDC, BM, etc.) avec leurs prêts et subventions ; c) les mécanismes de financement de accords multilatéraux sur l'environnement (FEM, FA, CGF, etc.) ; et d) la coopération bilatérale ou multilatérale (USAID, FED, ONG, etc.).

Le financement de l'AIC passe par la capacité des dépositaires d'enjeux en question, à transcender les dissonances programmatiques, administratives et temporelles de ces quatre grands groupes de bailleurs, tant il faudra les combiner.

L'agriculture intelligente face au climat (ou climato-intelligente)[1] renvoie à quatre priorités stratégiques le plus souvent financées à travers des mécanismes dédiés différents. Ces priorités sont

[1]« Le concept d'Agriculture intelligente face au Climat » (AIC) tel que défini par la FAO, a pour objet de renforcer la capacité des systèmes agricoles de contribuer à la sécurité alimentaire, en intégrant le besoin d'adaptation et le potentiel d'atténuation dans les stratégies de développement de l'agriculture durable.

l'Agriculture, la lutte contre la dégradation des terres, et le changement climatique (adaptation et atténuation).

A ces quatre priorités s'ajoutent (de façon transversale) la prise en charge des femmes et leur échelle d'intervention au niveau local. Les femmes jouent un rôle stratégique aussi bien dans la production, la transformation, l'utilisation et la distribution des produits agricoles en Afrique au Sud du Sahara. Leurs interventions sont caractérisées par leur échelle d'intervention souvent circoncise au niveau local, mais déterminante pour la sécurité alimentaire.

Ces quatre priorités relèvent de domaines d'intervention qui sont couverts par des mécanismes de financement différents. C'est pourquoi, autant il sera plus ou moins aisé de mobiliser des fonds pour un projet « pur » d'adaptation, d'agriculture, de gestion durable des terres ou d'atténuation, auprès des fonds dédiés avec des guichets spécifiques (FEM, FA, CGF), autant il sera extrêmement difficile de mobiliser des fonds pour un programme ''multifocal'' auprès d'un bailleur de fonds. Les mêmes contraintes se posent avec les mécanismes de la coopération bilatérale ou multilatérale qui financent sur la base de priorités prédéfinies.

L'Agriculture relève traditionnellement du champ du développement économique et est souvent financée par les gouvernements et les banques multilatérales de développement. La gestion durable des terres, l'adaptation et l'atténuation face au changement climatique relèvent du champ de la protection de l'environnement, et sont financées par des fonds dédiés sur la base de l'approche par les surcoûts[2].

Les besoins de financement de l'agriculture intelligente s'inscrivent dans une dynamique de changement de paradigme, cherchant à passer d'une gestion conjoncturelle des crises alimentaires récurrentes en ASS, à une gestion structurelle de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. De façon pratique, il s'agira d'adosser la mise en œuvre des programmes de l'AIC, aux mécanismes de financement les plus indiqués, tant ils permettent de mobiliser des fonds conséquents et de façon prédictible.

Pour ce faire, il faudra au préalable relever un certain nombre de défis, dont les deux principaux sont la participation des pays à la gouvernance des mécanismes de financement et leur capacité à formuler des projets et programmes bancables.

En effet, aussi paradoxal que cela puisse paraitre, ***le premier défi*** à relever pour la mobilisation des ressources financières nécessaires à la mise en œuvre de l'AIC, relève du domaine de la **gouvernance**, notamment de l'aptitude des pays (à travers leurs représentants et leur mode d'organisation) à comprendre et à exercer leur pouvoir face aux bailleurs de fonds.

Le premier enjeu, sera donc d'habiliter les pays à mobiliser le maximum de ressources financières qu'offrent les principaux mécanismes financiers. Tous les mécanismes de financement des Accords multilatéraux sur l'Environnement (AME) offrent de réelles plages de participation[3] aux pays

---

[2]**L'approche par les surcoûts** consiste à faire financer les besoins additionnels (aux stricts besoins de développement économiques), notamment ceux induits par la protection de l'environnement, par d'autres sources de financement telles celles des mécanismes de financement des AME.

[3] Les pays éligibles au financement du FEM par exemple, sont regroupés en « *constituency* » sur base géographique, pour leur permettre de s'organiser à l'échelle régionale. Deux *constituencies* couvrent l'espace CEDEAO (présentées ci-après).

d'Afrique de l'Ouest, qui faute de structuration adéquate et de concertation, peinent à faire valoir leurs priorités et leurs préoccupations[4]. Il en est de même des organisations sous régionales telles la CEDEAO et l'UEMOA qui, bien qu'ayant la possibilité d'être des observateurs auprès de ces mécanismes de financement, n'usent pas de cette prérogative pour coordonner et appuyer les pays à faire valoir une position commune sur des besoins spécifiques[5] à la sous-région.

Mais vu la spécificité des mécanismes de financement des AME, il est d'une importance capitale, que les pays travaillent à mobiliser leurs ressources internes d'abord et à s'en servir comme « levier ». Décloisonner les Ministères de l'environnement qui pour la plupart assurent la représentation (point focaux[6]) des pays auprès des mécanismes de financement des AME ou repositionner cette fonction de représentation à un niveau qui permet une collaboration intersectorielle[7], est un point de débat stratégique du moment pour les pays de la sous-région.

Le second défi tient à la **capacité** des pays à développer des projets et programmes éligibles au financement des différents fonds dédiés. Elaborer un projet ou programme multisectoriel reste un problème majeur pour la plupart des pays qui recourent encore à une expertise extérieure.

Le problème est à trois niveaux :

1) Difficultés à pouvoir combiner et sérier les coûts de plusieurs programmes[8] sur la base de l'approche des surcoûts qu'utilisent presque tous les mécanismes de financement des AME. En effet, face à la double contrainte de l'efficacité de la dette et de la protection de l'environnement, la communauté internationale a développé diverses approches de financement basées sur «le principe de la responsabilité commune mais différenciés »', « le principe du pollueur-payeur » et «le principe de solidarité ». Au nombre de ces approches de financement, l'approche par les surcoûts, est la plus pertinente pour les programmes multisectoriels tels ceux d'agriculture intelligente face au climat (AIC).

2) Difficultés à pouvoir passer de *l'approche projet* à *l'approche programme*. A ce jour seul le Burkina Faso en Afrique de l'Ouest a pu bénéficier de cette facilité au niveau du FEM avec notamment le financement du CPP (Country Partnership Programme), qui est un programme de lutte contre la dégradation des terres et qui s'étale sur 15

[4] Le besoin par exemple de la possibilité des pays francophones d'introduire des requêtes en langue française, n'est toujours pas pris en compte par le FEM et le Fonds d'Adaptation.

[5] Les questions de financement de l'adaptation à l'échelle locale, de la gestion de l'environnement urbain (gestion des déchets des bidonvilles), etc., sont autant de sujets qui auraient pu faire l'objet de discussions pour en faire des domaines prioritaires du FEM.

[6] La plupart des points focaux opérationnels et politiques, sont pour en majorité des personnes physiques (Directeur de l'environnement) et sont au niveau des Ministères de l'Environnement.

[7] Certains pays tels le Niger (avec le Conseil National pour l'Environnement et le Développement Durable -CNEDD) et le Burkina Faso (Secrétariat Permanent du Conseil pour l'Environnement et le Développement Durable-SP/CONEDD), ont fait le choix de mettre en place des structures autonomes qui permettent d'assurer cette collaboration intersectorielle. De telles structures sont tout à fait indiquées pour assurer cette fonction de représentation du pays auprès des mécanismes de financement AME.

[8] Dans le cas d'espèce il s'agira de combiner, le PNIA, le PANA/PAN et le NAMA.

ans. Sinon à ce jour, seules certaines agences d'exécution du FEM[9] en bénéficient avec notamment le Programme portefeuille de Gestion Durable des terres (PNUD), Programme TerrAfrica (Banque Mondiale), PPCR (Banque Mondiale).

3) Difficultés à soumettre les requêtes de financement en Anglais et à temps. En dehors des contraintes liées à la traduction exacte de certains concepts anglais (*baseline*, *incremental cost*, etc…) en français, cette conditionnalité de langue rallonge sensiblement les délais de soumission des requêtes et induit souvent une dissonance temporelle importante entre les bailleurs de fonds impliqués dans un même projet.

Toutefois, depuis 1992, année de création du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM), les mécanismes de financement en général ont beaucoup évolué dans leur approche avec des acquis importants, présentés dans le chapitre suivant.

2. ACQUIS DANS LES MODES DE FINANCEMENT DES PROJETS ET PROGRAMMES

2.1 Une gestion des budgets nationaux plus soucieuse de l'efficacité de la dette et l'aide

Un des faits marquants de cette décennie dans la plupart des pays en développement y compris ceux d'Afrique de l'Ouest, est le renforcement de la culture démocratique des peuples, qui exigent plus de *redevabilité* de la part de leurs gouvernants, notamment dans la gestion des affaires publiques.

En réponse à cette exigence démocratique, la plupart des bailleurs de fonds ont fait de l'efficacité de la dette et de l'aide au développement, une conditionnalité.

S'y ajoute que les « émeutes de la faim » ainsi que les crises alimentaires que l'on a connues en Afrique de l'Ouest, ont fini de faire du développement de l'agriculture dans la sous-région un point de vigilance aussi bien des gouvernements que des bailleurs de fonds.

De ce qui précède, il apparait clairement que l'environnement institutionnel (national, régional et international) est de plus en plus favorable à un relèvement du niveau de financement de l'agriculture, après avoir connu une période de léthargie consécutive aux nombreux échecs de plans de développement de ce secteur.

[9] Il existe 11 agences d'exécution FEM (PNUD, BM, FIDA, PNUE, FAO,……) et le secrétariat du FEM est en ce moment dans le processus de sélection pour l'élargir à 11 autres.

2.2 Vers plus de leadership des pays au sein des mécanismes de financement des AME

L'évolution du mode financement du Fonds pour l'Environnement Mondial est sans nul doute indicative de la volonté de la communauté internationale de donner plus de pouvoir aux pays quant au financement de leurs priorités. Cette évolution peut être scindée en trois grandes étapes :

La première étape, dite du ***''fisrt come, first served''***, qui a marqué les trois premiers cycles de financement du FEM (GEF-1, 1994-1998 ; GEF-2, 1998-2002 ; GEF-3, 2002-2006). Vu la nouveauté du concept de financement des activités qui génèrent des bénéfices pour l'environnement mondial et vu que tous les documents à cette période étaient produits en anglais, les pays d'Afrique de l'Ouest (surtout francophones) n'en ont que très peu bénéficié.

C'est fort de ce constat que le Secrétariat du FEM a opté pour son quatrième cycle de financement (GEF-4, 2006-2010), l'approche expérimentale dite de l'allocation des ressources (***Ressources allocation Framework-RAF***). Avec cette approche, le FEM réalloue[10] des fonds à chaque pays pour la totalité du cycle de financement, dans les domaines d'intervention de la Biodiversité et du Changement climatique.

Cette approche a permis aux pays d'Afrique de l'Ouest notamment, de bénéficier davantage de fonds, ce qui a conduit le FEM à passer au mode actuel de financement.

A son cinquième cycle de financement (GEF-5, 2010-2014), le FEM est passé au ***Système Transparent d'Allocation de Ressources (STAR)***, qui consolide les acquis de la RAF et élargit les domaines d'allocation à la Lutte contre la dégradation des terres et aux Polluants Organiques Persistants (POPs). Le STAR sera reconduit et renforcé pour le GEF-6 (2014-2018) en phase de démarrer en Juillet 2014.

Le STAR est caractéristique par son mode opératoire, qui met les pays en position de décider eux-mêmes de l'utilisation de leur allocation ainsi que de choisir avec quelle agence d'exécution du FEM travailler. A cette fin, le FEM met à la disposition de chaque pays, des fonds[11] pour la conduite d'exercices de formulation de portefeuille nation FEM du pays. C'est un acquis majeur dans le mode de financement des AME.

Le Fonds d'Adaptation (FA) travaille à peu près sur le même modèle que le FEM, ainsi que le Fonds vert pour le Climat qui en plus est en train d'étudier la possibilité de l'accès direct des promoteurs à ses financements.

Il est à noter que les domaines prioritaires de ces mécanismes de financement des AME sont ceux définis dans les plans d'action nationaux des pays, à savoir : les PAN/LCD[12] pour la lutte contre la dégradation des terres et la désertification, les SPANB[13] pour la conservation de la biodiversité, les PANA[14] et bientôt les PNA[15] pour l'adaptation au changement climatique, et les NAMA[16] pour l'atténuation.

---

[10] Voir PRINCE (Program for Measuring Incremental Costs for the Environment) pour le calcul des allocations
[11] Chaque pays a droit à 30 000 USD. A ce jour aucun des pays d'Afrique de l'Ouest n'a encore fait cet exercice de formulation.
[12] PAN/LCD : Plan d'Action national de lutte contre la désertification
[13] SPANB : Stratégie et Plan d'Action National de conservation de la Biodiversité
[14] PANA : Programme d'action national d'adaptation aux changements climatiques
[15] PNA : Plan National d'Adaptation

2.3 Une coopération multilatérale et bilatérale moins déséquilibrée et plus collaborative

Deux cas illustrent ce constat, que nous abordons successivement : l'Union Européenne s'agissant de la coopération multilatérale, et l'USAID s'agissant de la coopération bilatérale.

Les longues et tumultueuses négociations des accords de partenariat entre l'Union Européenne et les pays de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), sont l'illustration d'un besoin de rééquilibrage des relations entre ces deux communautés. Les pays Africains ont maintenant clairement compris qu'il ne s'agit plus d'une « aide gratuite et désintéressée » de l'Union Européenne aux pays ACP, mais d'accords économiques qui devraient être mutuellement bénéfiques. Le « trade but not aid » des Etats Unis d'Amérique, a eu le mérite de clarifier les enjeux de la coopération bilatérale et multilatérale.

Les accords de coopération entre l'Union Européenne et les pays ACP, sont structurés autour du programme du Fonds Européen de Développement (FED) dont le 11ème cycle de financement a débuté le 1 janvier 2014. Le FED est financé directement par les États Membres de l'UE et est soumis à ses propres règles financières. Il est dirigé par un comité spécifique. Le 11ème FED (2014-2020), qui est la seconde révision des Accords de Cotonou, fait suite au 10ème FED (2008-2013). La plupart des changements par rapport au 10ème FED sont d'ordre financier.

L'USAID est l'Agence américaine d'assistance au développement international qui fournit depuis 1961, une assistance multiforme et multisectorielle aux pays les moins avancés, ceux du continent africain notamment. Mais en 1995, sur demande du Congrès Américain, l'USAID a opéré un *reengineering* de ses interventions à l'étranger pour plus d'efficacité. Cette opération s'est traduite par la fermeture de nombre de bureaux de l'USAID en Afrique, par le remplacement de beaucoup d'expatriés américains par des professionnels nationaux, par la mise en place d'un système de planification et d'évaluation des interventions de l'USAID dans chaque pays, avec notamment l'élaboration d'un plan stratégique spécifique pour chaque bureau pays.

A terme, le *reengineering* de l'USAID a permis une plus grande implication des pays dans la planification et la mise en œuvre des plans stratégiques de l'USAID dans les pays où elle a une présence.

3. EXPERIENCES PHARES DE FINANCEMENT LOCAL ET NATIONAL DE L'AIC DANS L'ESPACE CEDEAO

Les analyses de vulnérabilité conduites au niveau des pays de l'ASS ont révélé que l'agriculture était le secteur le plus affecté par le changement climatique (le second étant celui des ressources en eau) et que la mise en œuvre de mesures d'adaptation à l'échelle locale était nécessaire. C'est à ce titre, qu'en plus des nombreuses initiatives régionales d'adaptation, nombre d'initiatives de financement locales et nationales de l'AIC ont été également mises en œuvre, dont certaines pertinentes et susceptibles de servir de modèle, que nous présentons ci-dessous.

[16] NAMA : Plan d'Action National pour la Mitigation des Gaz à effets de serre

L'initiative BRACED (DFID), axée sur l'approche programme et le financement local de l'adaptation

Le Département pour le Développement International (DFID en anglais) du Royaume Uni a initié un nouveau programme dénommé *Building Résilience and Adaptation to Climate Extremes and Disasters programme (BRACED)*. BRACED est un programme pluri annuel et multi-pays à l'échelle mondiale dont plus de 5 millions de personnes vulnérables dans les pays en développement vont directement bénéficier, spécialement les femmes et les enfants, en les aidant notamment à être plus résilients aux événements climatiques extrêmes.

BRACED est articulé autour de quatre composantes, sur la base desquelles 11 coalitions d'organisations de la société civile ont été invitées dans sa première phase, à soumettre des requêtes de financement en Afrique de l'Ouest.

*L'initiative « Integrated Approach Pilot program Fostering Sustainability and Resilience for Food Security in Sub-Saharan Africa »*du FEM-6, axée sur la sécurité alimentaire face aux défis climatiques

Le **Fonds pour l'Environnement Mondial** (FEM) a également annoncé pour ce sixième cycle de financement (Juillet 2014 –Juin 2018), un programme de renforcement de la sécurité alimentaire et de résilience en Afrique Sub-saharienne (ASS) de 120 millions USD. Les modalités de mise en œuvre de ce programme spécial n'ont pas encore été rendues publiques.

L'initiative BOAD/KfW de « Facilité du Sahel », axée sur l'approche par la bonification

Initiative BOAD/KFW, la Facilité du Sahel est un programme d'assistance technique entre la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) et la Banque Allemande de Développement (KFW) dont l'objectif est d'améliorer le niveau d'engagement financier des pays membres de l'UEMOA pour l'adaptation au changement climatique dans le domaine de l'agriculture et du développement rural.

Il consiste à bonifier[17] d'un pour cent (1%) un certain nombre de projets qui concourent au renforcement de la sécurité alimentaire d'une part, et à renforcer la capacité des états de l'UEMOA à intégrer l'adaptation dans leurs projets de développement rural d'autre part.

L'initiative LoCAL de l'UNCDF, axée sur les mécanismes du financement local de l'adaptation au changement climatique

L'initiative LoCAL du Fonds d'équipement des Nations Unies (UNCDF) est le mécanisme mis en œuvre par l'UNCDF pour favoriser le financement local de la résilience au changement climatique. Ce mécanisme permet de canaliser les fonds globaux destinés à l'adaptation vers les collectivités locales qui sont les plus confrontées aux effets du changement climatique. Il s'agit d'orienter le circuit de la dépense publique vers les collectivités locales pour compléter les allocations budgétaires régulières dont bénéficient les administrations locales. L'initiative LoCAL permet ainsi la mise en place d'une allocation budgétaire additionnelle, multisectorielle pour que les gouvernements locaux inscrivent les mesures d'adaptation au changement climatique dans leurs planifications.

[17] Le principe de la « bonification » d'un projet, tient à la réduction du taux d'intérêt du prêt ayant servi à le financer

Dans le cadre de l'initiative LoCAL, les communautés et leurs collectivités locales déterminent conjointement leurs besoins les plus pressants en matière d'adaptation au changement climatique, sur la base du scénario d'évolution environnementale le plus probable de leur localité. Le gouvernement, en signant un Protocole d'Accord assurant notamment l'orientation des financements en direction des collectivités locales, peut accéder aux financements de l'initiative LoCAL. Ce Protocole réglemente le mécanisme et garantit son appropriation nationale. Il définit un menu d'investissements adaptés à la lutte contre le changement climatique au regard du contexte agro-climatique national et local. Les subventions en faveur de l'adaptation au changement climatique sont ensuite transférées aux collectivités locales par le biais du circuit de dépense publique existant.

Le programme de micro-subventions du FEM, axé sur la collaboration avec les OCB et ONG

Pour son sixième cycle de financement, le conseil d'administration du FEM a décidé d'élever le plafond de son **programme de micro-subventions** (SGP/FEM) destiné essentiellement au financement des petits projets mis en œuvre par les OCB et les ONG. Dans le cadre du nouveau cycle du FEM (Juillet 2014-Juin 2018),ce programme pourra financer des projets de moyenne taille du FEM (soit jusqu'à 2 millions US$). Cette augmentation s'explique par l'efficacité constatée du financement des initiatives locales. A noter que tous les pays de l'espace CEDEAO ont un programme SGP/FEM administré par leur bureau national PNUD respectif. C'est un programme qui concerne tous les domaines focaux de l'environnement du FEM ; Adaptation au CC, Biodiversité, gestion durable des terres, Eaux internationales, etc.

4. ETAT ACTUEL : DES OPPORTUNITES DE FINANCEMENT

Il existe une multitude de fonds accessibles aux acteurs de l'AIC, mais par souci d'ordre pratique, nous n'en retiendrons qu'un nombre limité que nous présentons ci-dessous, sous les quatre grandes catégories de bailleurs de fonds que nous avons identifiées précédemment.

Les budgets nationaux et les banques multilatérales de développement

a-1 : Les budgets nationaux (Etat de programmation des PNIA)

La formulation des Programme Nationaux d'investissement Agricole (PNIA)est une étape importante dans la stratégie de mise en œuvre de la politique agricole commune de la CEDEAO (ECOWAP), qui elle-même s'inscrit dans le Programme détaillé de développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA) du NEPAD et de l'Union Africaine.

Selon la vision du PDDAA, l'objectif est de réaliser un taux de croissance de 6 % d'ici 2015, par un taux de croissance agricole de 6,8 %, apte à réduire le taux de pauvreté à 17 % à l'horizon 2020. Le Plan d'actions 2005-2010 a été adopté par les Chefs d'Etat de la CEDEAO,

comme cadre unique pour le développement du secteur agricole. Aussi se sont-ils engagés à y consacrer 10 % des budgets nationaux au cours de ce quinquennat. C'est dans ce contexte que tous les états ont développé leurs PNIA.

La revue de la mise en œuvre des PNIA, indique qu'ils ont permis dans une large mesure de mobiliser d'importantes ressources financières, tant au niveau interne qu'au niveau international, notamment par le biais de tables rondes spécifiques, mais que globalement les besoins ne sont pas encore totalement couverts.

S'y ajoute que le financement de l'agriculture continue de se faire de manière cloisonnée, sans tenir compte des questions climatiques.

a-2 : Les banques multilatérales de développement

La Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) est l'institution commune de financement du développement des Etats de l'Union Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)[18]. C'est un établissement public à caractère international dont l'objet est de « promouvoir le développement équilibré des Etats membres et de réaliser l'intégration économique de l'Afrique de l'Ouest ».

Les opérations de la BOAD portent sur deux types de secteurs :

- Sur celui dit du ''secteur marchand'', sous lequel sont éligibles toutes les opérations d'investissement de production et de service à but lucratif ou commercial. Les opérations éligibles sous ce secteur sont les projets du secteur privé, ceux des entreprises publiques à caractère industriel et commercial, ainsi que ceux des institutions Financières Nationales.
- Sur celui dit du ''secteur non-marchand'' ou ''guichet spécial'', réservé aux opérations de soutien au développement. Les opérations éligibles sous ce guichet relèvent du secteur public et concernent principalement le développement rural et les infrastructures.

En 2012 la BOAD a consacré à la sécurité alimentaire, 55,3 milliards, soit 12,2% des concours de l'exercice. Elle cherche aussi à s'impliquer davantage dans la gouvernance de l'environnement avec son accréditation comme Entité Sous régionale de mise en œuvre du Fonds d'Adaptation, et sa candidature (en cours d'examen) pour être agence d'exécution du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM).

Le Groupe de la Banque Africaine de Développement est constitué de la Banque Africaine de Développement (BAD)[19], le Fonds Africain de Développement (FAD)[20] et le Fonds spécial du Nigéria (FSN)[21]. Le groupe administre aussi d'autres fonds spéciaux et de fiducie tels : le Fonds pétrolier

[18] Etats membres de l'UEMOA : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo.

[19] La Banque Africaine de développement est l'institution mère du Groupe et a été créée à l'occasion de la conférence de Khartoum du 4 Août 1963.

[20] Le FAD est le guichet concessionnel du Groupe de la BAD, et vise à réduire la pauvreté par la promotion du développement économique et social des pays africains à faible revenu. Le budget du FAD-13 (13ème reconstitution du Fonds) pour la période 2014-2016 est arrêté à 7,3 milliards de dollars US.

arabe, le Fonds spécial d'urgence pour la sécheresse et la famine en Afrique et le Fonds spécial de secours.

Le Groupe de la BAD est entité Multinationale de mise en œuvre du Fonds d'Adaptation (FA) et Agence d'Exécution du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM).

La Banque d'Investissement et de Développement de la CEDEAO (BIDC) est une institution financière internationale créée par les 15 Etats membres de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). La BIDC regroupe : le Bénin, le Burkina Faso, le Cap Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée Bissau, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo.

La Banque comprend deux guichets, dont l'un est destiné à la promotion du secteur privé, et l'autre au développement du secteur public. Son siège est à Lomé au Togo.

L'objectif essentiel de la BIDC est de contribuer à l'essor économique de l'Afrique de l'Ouest à travers le financement des projets publics et privés relevant des domaines du transport, de l'énergie, des télécommunications, de l'industrie, des services, de la réduction de la pauvreté, de l'environnement et des ressources naturelles.

Trois fonds spéciaux sont gérés par la BIDC :

Le Fonds Spécial des Télécommunications

La BIDC gère le Fonds Spécial des Télécommunication (FST) destiné au financement des infrastructures de télécommunications dans les Etats membres.

Au 31 décembre 2009, la situation du total du bilan du Fonds s'est établie à 19 316 099 UC contre 18 356 588 UC en 2008, soit une hausse de 5,2%. En ce qui concerne le compte de résultat, il fait ressortir un profit de 959 510 UC contre une perte de 1 853 593 UC en 2008

Le Fonds de Garantie des Industries Culturelles

Créé à l'initiative de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) et de la BIDC, le FGIC est un mécanisme destiné à garantir les opérations de financement en faveur des entreprises culturelles des Etats de l'Afrique de l'Ouest, membres de l'OIF et de la CEDEAO.

Au cours de l'exercice 2009, 3 projets ont été approuvés pour un montant global de 132,2 millions de FCFA portant à 7 le total des interventions pour un montant de 390,8 millions de FCFA.

LES PME/PMI culturelles de la CEDEAO doivent être soutenues parce qu'elles jouent un rôle indéniable pour le développement de cette communauté par la création des richesses et des emplois. L'ambition de la BIDC à travers le FGIC est de faciliter l'accès au financement bancaire de ces PME/PMI culturels.

[21] Le Fonds Spécial du Nigéria (FSN) a pour objectif de soutenir les efforts de développement des pays membres régionaux à faible revenu de la Banque, dont la situation et les perspectives économiques et sociales nécessitent des financements à des taux concessionnels. Les ressources du FSN peuvent servir à cofinancer des opérations avec la BAD et le FAD, ainsi qu'à financer des opérations autonomes des secteurs public et privé, à hauteur d'un plafond de 10 millions de dollars par projet.

Le Fonds Africain des Biocarburants et des Energies Renouvelables

Le projet FABER est une initiative conjointe de la CNUCED et de la BIDC exclusivement dédiée au financement des projets relatifs aux énergies renouvelables. Il comporte deux volets à savoir : un fonds d'investissement et une facilité d'assistance technique. La part de la BIDC dans cette prise participation s'élève à un montant de 200.000 dollars US.

Au cours de l'année 2009, la société de promotion du Projet FABER a été transformée en Société de gestion du Fonds dénommé African Biofuel & Renewable Energy Company (ABREC). Un accord de siège a été également signé entre ABREC et le Gouvernement Togolais.

Au 31 décembre 2009, le montant total des souscriptions à la Société ABREC s'élève à environ deux (2) millions de dollar US.

De ce qui précède, il faut noter que les banques de développement sont des bailleurs de fonds importants des pays de la sous-région, dont les interventions portent essentiellement sur des ''secteurs classiques'' et qui concernent le plus souvent de très gros montants. Pour l'essentiel, les PME-PMI, les ONG et autres acteurs locaux n'ont pas accès à leur financement.

Les mécanismes de financement des AME

b-1 : Le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM)

Le FEM est le principal mécanisme de financement des AME (UNCCD, UNFCCC, UNCBD, Convention de Stockholm sur les POPs et récemment Convention de Minamata sur le Mercure). Son sixième cycle de financement (GEF-6, 2014-2018) démarre en juillet 2014.

Le FEM est l'un des plus grands bailleurs de fonds en ce concerne les questions environnementales (Eaux internationales, gestion durable des terres, conservation de la biodiversité, changement climatique, POPs, etc…) et est mis en œuvre à travers onze (11) agences d'exécution. Le FEM est en train d'examiner la candidature de onze autres institutions potentiellement éligibles.

Le FEM annonce lors de son conseil du 15 mai 2014, un **programme de renforcement de la sécurité alimentaire et de résilience en ASS** de 120 millions USD, pour son sixième cycle de financement (2014-2018).

Le FEM finance trois catégories de projet selon leur taille : les micro-projets, à travers le programme du micro-FEM mis en place dans chaque pays, et qui sont en général de montant inférieur à 1 million de dollar ; Les projets de taille moyenne (MSP- Medium Size Project), de montant inférieur à deux (2) millions de dollar ; et les projets de grande taille (FSP- Full Size Project), de montant supérieur à 2 millions de dollar.

Le FEM est encore l'une des rares institutions à financer le développent des requêtes des projets. Seuls les projets de moyenne et de grande taille sont soumis au secrétariat du FEM pour approbation et suivent un cycle de d'approbation relativement long[22].

Lors du conseil du FEM de Mai 2014 il a été décidé de permettre au SGP (Small Grant program) de mettre en œuvre des MSP et FSP.

Les allocations des pays de l'Afrique de l'Ouest pour son 6ème cycle de financement (GEF-6), sont consignées dans le tableau suivant.

Tableau 1 : Enveloppes STAR (M$) des pays FEM-6 (2014-2018)

PAYS	Changement Climatique	Biodiversité	Dégradation des terres	Allocation Totale par pays	Flexibilité*
Benin	3.00	2.00	5.08	10.08	non
Burkina Faso	3.15	2.00	6.19	11.33	non
Cabo Verde	2.00	3.41	1.25	6.66	oui
Côte d'Ivoire	2.00	4.19	3.54	9.73	non
Ghana	2.41	3.19	4.32	9.92	non
Guinée	3.00	3.10	1.85	7.95	non
Guinée-Bissau	3.00	2.00	1.00	6.00	oui
Liberia	3.00	3.43	1.00	7.43	non
Mali	3.00	2.10	4.06	9.16	non
Mauritanie	3.00	2.00	2.55	7.55	non
Niger	3.00	2.00	4.60	9.60	non
Nigeria	13.02	6.80	3.53	23.35	non
Sénégal	3.00	2.09	5.42	10.51	non
Sierra Leone	3.00	2.11	1.00	6.11	oui
Tchad	3.00	2.38	3.21	8.59	non
Togo	3.00	2.00	2.21	7.21	non

Source : Site Internet du FEM. http://www.thegef.org/gef/STAR/country_allocations

* Les pays ayant une allocation globale inférieure à 7 millions de US $, bénéficient de la flexibilité de pouvoir répartir leur allocation à leur convenance entre les trois domaines d'interventions éligibles au mécanisme du STAR

b-2 : Le Fonds d'Adaptation (FA)

Instrument du Protocole de Kyoto, le Fonds d'Adaptation (FA) est un fonds spécifique à l'adaptation au changement climatique. Les promoteurs de projets y accèdent à travers des entités nationales de mise en œuvre (Exemple, le Centre de suivi écologique au Sénégal (CSE), le Fonds National pour l'Environnement au Bénin (FNE), etc..), des entités sous régionales de mise en œuvre (Exemple, la BOAD, OSS, etc. et des entités multilatérales de mise en œuvre (Exemple, BAD, PNUD, PNUE, BM, UNESCO, PAM, etc..).

A ce jour le FA a permis de financer un certain nombre de projets d'adaptation en Afrique de l'Ouest, avec des volumes assez conséquents (entre 7 et 10 millions USD par projet).

[22] L'expérience montre qu'en Afrique de l'Ouest les projets FEM, mettent entre 8 mois et un an et demi pour boucler le cycle d'approbation.

Le tableau ci-dessous donne la liste des projets approuvés et financés dans la sous-région.

Tableau 2 : Liste des projets approuvés et financés dans la sous-région

PAYS	TITRE DU PROJET	ENTITE DE MISE EN ŒUVRE	MONTANT (USD)
Projets financés en cours de mise en œuvre			
Mauritanie	Enhancing Resilience of Communities to the Adverse Effects of Climate Change on Food Security in Mauritania (156Trarza, Brakna, Gorgol, Tagant, Assaba, Gudimaka, Hodh El Gharbi, Hodh El Chargui)	Programme Alimentaire Mondial (PAM)	7,803,605
Sénégal	Adaptation to Coastal Erosion in Vulnerable Areas (Rufisque, Saly, and Joal)	Centre de Suivi écologique (CSE)	8,619,000
Projets dont les notes conceptuelles ont été approuvées			
Bénin	Adaptation of Cotonou Lagoon Ecosystems and Human Communities to Sea Level Rise and Extreme Weather Events Impacts	Fonds National de l'Environnement (FNE)	9,080,000
Niger	Enhancing Resilience of Agriculture to Climate Change to Support Food Security in Niger, through Modern Irrigation Techniques	Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD)	9,911,000

Il faut toutefois noter que ce mécanisme de financement lié au protocole de Kyoto est à l'image de ce dernier, suspendu aux décisions des deux prochaines conférences des parties (CdP) de l'UNFCCC, surtout de celle qui se tiendra à Paris en 2015. De la relance du Protocole, dépend la survie du Fonds d'Adaptation.

b-3 : Le Fonds Vert pour le Climat (FVC)

Le Fonds vert pour le climat (Green Climate Fund en Anglais) est un nouveau fonds dédié au climat (Adaptation et Atténuation) qui ambitionne d'être le plus grand mécanisme financier du climat, surtout pour les pays en développement.

Sa mise en œuvre est effective et il devrait être fonctionnel après la 7ème réunion de son Conseil d'Administration qui s'est tenue du 18 au 21 Mai 2014 à Songo en République de Corée.

A l'issue de cette réunion le processus d'accréditation des futures entités de mise en œuvre du fonds a été lancé. A ce stade un certain nombre d'organisations internationales ont été retenues comme observateurs auprès du Fonds Vert pour le Climat, dont la BIDC/CEDEAO, la BAD, la Commission de l'Union Africaine, la BOAD et le Fonds d'Adaptation. Le processus d'approbation des requêtes de

financement, y compris les critères de financement des projets et programmes, a également été approuvé[23].

A noter qu'à la date du 16 janvier 2015, dix pays de l'espace CEDEAO ont une Autorité Nationale Désignée auprès du FVC, pour servir de point focal ; il s'agit du Bénin, du Burkina Faso, de la Cote d'Ivoire, du Ghana, de la Guinée, du Libéria, du Mali, du Niger, du Sénégal et du Togo.

[23] Voir document GCF/B.07/03, 2014. *Initial Proposal Approval Process, Including the Criteria for Programme and Project Funding*. Meeting of the Board 18-21 May 2014 Songdo, Republic of Korea.

Mécanismes de financement des AME	Domaines de financement	Modalité d'accès	Modes de représentation		Typologies de projets et programmes financés
			Points focaux nationaux	Constituencies	
Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM)	Projets de : - Biodiversité* - Gestion durable des Terres* - Adaptation au CC - Mitigation des GES* - Eaux Internationales - Polluants Organiques persistants (PoPs) - Mercure - Renforcement des capacités - Activités habilitantes	*Accès indirect via des Agences de mise en œuvre* : Par le biais d'une lettre d'endossement du Point focal opérationnel FEM, désignant une des agences ci-dessous : 1. Banque Asiatique de Développement 2. Banque Africaine de Développement 3. Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement 4. Banque inter-américaine de Développement 5. Banque Mondiale 6. Banque Sud-Africaine de Développement 7. Conservation Internationale 8. Fonds Internationale pour le Développement de l'Agriculture	- Point focaux opérationnels (Responsable de l'endossent des requêtes de financement à soumettre) - Points focaux politiques	*Constituency A* Benin, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinea, Liberia, Nigeria, Sierra Leone, and Togo *Constituency B* Burkina Faso, Cabo Verde, Chad, Guinea-Bissau, Mali, Mauritania, Niger, Senegal, and The Gambia	- Projets de moyenne taille (MSP-Medium sized project), jusqu'à 2 millions de US$ - Projet de grande taille (FP- Full sized Project), supérieur à 2 millions US$ - Programmes nationaux ou sous régionaux

Mécanismes de financement des AME	Domaines de financement	Modalité d'accès	Modes de représentation		Typologies de projets et programmes financés
			Points focaux nationaux	Constituencies	
		9. Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation 10. Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel 11. Programme des Nations Unies pour le Développement 12. Programme des Nations Unies pour l'Environnement 13. Union Internationale pour la Conservation de la Nature 14. World Wildlife Fund (WWF-US) *Programme de micro-subvention (SGP- Small grant programme)* Chaque pays membre de la CEDEAO abrite un bureau SGP. Ce programme est généralement réservé	Bureau national SGP		Micro subventions (en moyenne 500 000US$ par projet), mais avec le GEF, les projets financés pourront maintenant aller jusqu'à 2 millions USD

Mécanismes de financement des AME	Domaines de financement	Modalité d'accès	Modes de représentation		Typologies de projets et programmes financés
			Points focaux nationaux	Constituencies	
		aux Organisations communautaires de base (OCB) et aux ONGs nationales			
Fonds d'adaptation (FA)	Projets d'adaptation au changement climatique	*Accès indirect via des Agences[24] de mise en œuvre* :Par le biais d'une lettre d'endossement de l'Autorité Nationale Désignée (AND), désignant une des agences ci-dessous : Entités nationales de mise en œuvre - Centre de suivi écologique (CSE) Sénégal - National Environment Fund Bénin	- Chaque pays a identifié une Autorité Nationale Désignée (AND), habilité à signer les lettres d'endossements requises pour la soumission des requêtes (Voir la liste des AND sur le site Internet du FAhttps://www.adaptation-fund.org/page/parties-designated-authorities) - Dr. Aziz TOURE - Mr. Théophile ADJE - Mr. Almamy MBENGUE - Mr. Khatim Kherraz, Executive Secretary		- Projets réguliers - Programmes

[24] Dans ce tableau ne sont citées que les agences pertinentes pour la région, mais en existe d'autres, notamment en Asie et en Amérique Latine.

Mécanismes de financement des AME	Domaines de financement	Modalité d'accès	Modes de représentation		Typologies de projets et programmes financés
			Points focaux nationaux	Constituencies	
		Entités sous régionales de mise en œuvre -Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD). Togo -Observatoire du Sahara et du Sahel / Sahara and Sahel Observatory (OSS). Tunisie Entités Multilatérales de mise en œuvre -Fonds International pour le Développement de l'Agriculture (FIDA) -Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) -Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) -Programme Alimentaire Mondial (PAM) -Banque Mondiale (BM) -Organisation Mondiale			

Mécanismes de financement des AME	Domaines de financement	Modalité d'accès	Modes de représentation		Typologies de projets et programmes financés
			Points focaux nationaux	Constituencies	
		Météorologique (OMM) -Banque Africaine de Développement (BAD= -UNESCO			
Fonds Vert pour le Climat (FVC)	Projets d'adaptation et de mitigation	Le processus d'accréditation des entités de mise en œuvre est en cours	Chaque pays est invité à identifier une Autorité Nationale désignée (AND) voir la liste sur le site di FVC http://www.gcfund.org/readiness/designations.html	Groupe (constituency) Régional des pays en développement d'Afrique : - Mr. Christian N. Adovelande (Benin), Président de la BOAD - Mr. Tosi Mpanu Mpanu (Democratic Republic of the Congo) Former Chair of the African	Projets et Programme

Les Programmes de la coopération bilatérale et multilatérale

Le programme d'assistance régional de l'*USAID* (Région Afrique de l'Ouest) est mis en œuvre par plans stratégiques. Les pays d'Afrique de l'Ouest ayant une coopération avec les Etats Unis d'Amérique, bénéficient de l'assistance de l'USAID notamment dans le domaine d'intervention de l'*Agriculture et de la Sécurité Alimentaire*.

Sous ce domaine d'intervention, l'USAID a initié les programmes suivants ; a) Nourrir l'avenir (Feed the future) ; b) Assistance alimentaire ; c) Réforme de l'aide alimentaire ; d) Marchés et commerce des produits alimentaires ; e) Développement des capacités agricoles ; f) Nutrition mondiale ; g) Agriculture durable.

Les programmes de l'USAID sont exécutés pour l'essentiel par des prestataires privés américains, recrutés par appel d'offre. Ces prestataires s'associent le plus souvent avec des structures nationales comme sous-traitants. Le secteur privé et les ONG ont accès aux financements de l'USAID.

Le *Fonds Européen de Développement* est au stade initial de son onzième cycle de financement (11ème FED 2014-2020).

Les ressources de l'Union Européenne (UE) proviennent de deux types de contributions : les contributions obligatoires et volontaires des Etats membres. Les premières constituent le Budget de l'UE, aussi appelé "cadre financier pluriannuel" (CFP). Le prochain CFP s'étend pour la période 2014-2020 et représente environ 1% de la richesse totale des pays de l'UE.

Les financements européens d'aide extérieure sont principalement situés dans la rubrique 4 du Budget de l'UE – « L'Europe dans le monde » – et dans le Fonds Européen de Développement (FED). Le 11ème FED repose sur la contribution volontaire des Etats membres. Il s'aligne sur une durée de 7 ans, soit de 2014-2020.

La programmation de cette aide extérieure s'organise autour de deux approches : géographique et thématique. Ces approches de l'aide se déclinent en plusieurs instruments financiers.

Cette programmation de l'aide est l'objet d'une planification annuelle – plan d'action annuel (PAA) – élaborée par la Commission européenne et validée par les Etats membres.

La présentation ci-dessous détaille la programmation de l'aide pour la période 2014-2020 pour les axes de développement. Les chiffres présentés sont des estimations et ne constituent pas une information officielle transmise par la Commission européenne.

L'Agence Française de Développement (AFD)

Etablissement public au cœur du dispositif français de coopération, l'Agence française de développement (AFD) agit depuis soixante-dix ans pour lutter contre la pauvreté et favoriser le développement dans les pays du Sud et dans l'Outre-mer. Au moyen de subventions, de prêts, de fonds de garantie ou de contrats de désendettement et de développement, elle finance des projets, des programmes et des études et accompagne ses partenaires du Sud dans le renforcement de leurs capacités.

Dans le cadre des sources potentielles de financement de projets de l'AIC, deux filiales de l'AFD sont particulièrement intéressantes ; notamment le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM) et la Société de Promotion et de Participation pour la Coopération Economique (Proparco) ;

- le **FFEM** est un fonds public destiné à favoriser la protection de l'environnement mondial dans les pays en développement. Le FFEM contribue par des subventions au financement de projets de développement ayant un impact significatif et durable sur l'un ou l'autre des grands enjeux de l'environnement mondial : biodiversité, changements climatiques, eaux internationales, dégradation des terres incluant la désertification et la déforestation, polluants organiques persistants, couche d'ozone.

- le **PROPARCO** est dédié au financement du secteur privé et assure ainsi une mission essentielle pour le groupe AFD : favoriser l'émergence d'un secteur privé fort, dynamique et innovant en faveur du développement durable dans les pays du Sud.

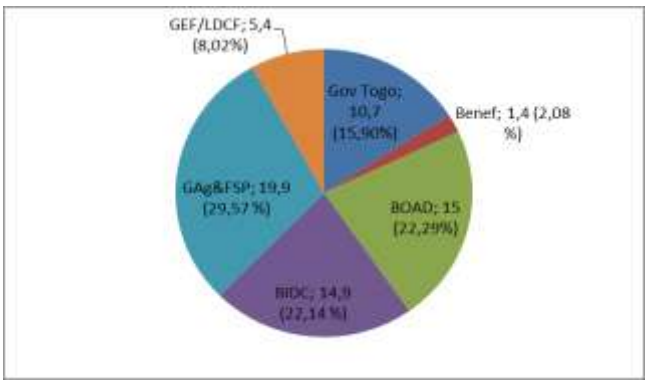
L'activité de PROPARCO a un effet levier important sur la croissance économique, la création d'emplois et de revenus fiscaux pour les États, mais aussi sur l'accès des populations à des biens et des services essentiels et, plus largement, sur la réduction de la pauvreté.

Un exemple de projet faisant intervenir plusieurs sources de financement ; Le PADAT

Le Projet d'Appui au Développement Agricole du Togo (PADAT, 2010-2016) est un exemple d'AIC, cofinancé à partir de plusieurs sources de financement.

C'est un projet dont l'objectif général est de contribuer à améliorer la sécurité alimentaire des familles d'agriculteurs et à accroître leurs revenus. Ses objectifs spécifiques sont les suivants: i) augmenter la productivité et la production des trois cultures de base (maïs, riz et manioc); et ii) améliorer la transformation et la commercialisation de ces produits.

Figure 1 : Répartition du cofinancement du PADAT (Montant en Million $ US)



Forces et faiblesses des mécanismes de financements types

Le tableau ci-dessous présente de façon synthétique les forces et faiblesses des quatre catégories de mécanismes de financement identifiés et présentés dans les sections précédentes :

Typologie des financements internationaux	Institutions & mécanismes associés	Forces	Faiblesses
Etats	Etats/Allocations budgétaires	Sous contrôle, prédictible	Faiblesse des

			allocations
Banques multilatérales	BOAD, BIDC, BAD, BM/Prêts et subventions	Volume important des ressources	Conditionnalités des bailleurs,
Mécanismes de financement des AME	FEM, FA, FVC/Subventions	Fonds qui couvrent les domaines liés à l'environnement	Processus longs et compliqués, faiblesse des subventions
Coopérations bilatérales et multilatérales	USAID, FED, AFD, ONG/ subventions d'assistance au développement	Grande implication de la société civile et du secteur privé	Domaines de concentration des fonds prédéfinis

5. Défis à relever

La pluralité des acteurs et la différence entre les modes de financement de l'agriculture intelligente face au climat par différents potentiels bailleurs de fonds, justifie la mise en place d'un cadre de convergence en faveur de l'AIC. Il y a trois principaux défis à relever pour mobiliser davantage de ressources financières pour la mise en œuvre des programmes relatifs à l'AIC dans les PNIA et le PRIA de l'ECOWAP/PDDAA.

Le défi de la représentation des acteurs dans les mécanismes de financement.

Tous les mécanismes de financement présentent des espaces de représentation pour tous les pays, tant le ''principe de participation'' qui le sous-tend, est l'un des principes fondeurs qui gouvernent les AME pour lesquels ces mécanismes sont mis en place. C'est ainsi par exemple qu'avec le FEM, les pays sont regroupés en ''constituency'' sur une base géographique ; pour l'Afrique de l'Ouest il existe 2 *constituencies*. Pour le Fonds Vert pour le Climat (CGF), il existe une grande *constituency* régionale, qui regroupe les pays en développement d'Afrique.

Dans le principe et l'intention, les *constituencies*, sont sensées être des espaces de concertation et d'harmonisation des positions des pays participants, mais dans la réalité il en est tout autre.

Déjà, les ''points focaux'' pays de ces mécanismes sont assez problématiques en soit parce qu'étant des personnes physiques. On retrouve ce mode de représentation ''individualisé'' au sein des *constituencies* et c'est certainement à ce niveau qu'il faudra chercher la première cause de la faiblesse de la représentation des pays africains dans les mécanismes de financement.

Ce mode de représentation individualisé, à travers des personnes n'étant pas en réalité porteuses de mandat (au sens programmatique du terme) de leurs pays, explique que certains ne soient pas vraiment au courant des enjeux des rencontres internationales auxquelles ils participent. Il y a là, un besoin urgent de repenser la fonction de ''point focal'' et voir comment l'adosser à une véritable structure, à l'image du comité FEM de la République de Côte d'Ivoire et certainement d'autres pays.

Toujours au sein des pays, la pluralité des points focaux des mécanismes de financement, relevant de différents départements ministériels est problématique, et constitue une contrainte majeure au financement multi bailleurs d'un même programme, comme celui de l'AIC.

Au niveau régional, il y a un besoin de leadership et de coordination des *constituencies* au sein des mécanismes de financement. L'analyse comparative de la représentation des pays d'Afrique de l'Ouest au sein du FEM et du FVC révèle qui y a des possibilités de d'harmonisation et de consolidation des représentations nationales et régionales.

La CEDEAO et l'UEMOA n'ont de statut particulier au sein de ces mécanismes et manquent de faire valoir leur valeur ajoutée dans le système actuel de gouvernance international de l'environnement.

La ''force politique'' réelle de la CEDEAO n'est presque pas exercée, et ce sont plutôt d'autres institutions internationales (Banque Mondiale, PNUD, FAO, UICN, etc.), qui à travers la conférence des Ministres de l'Environnement, en profitent le plus. Ce sont en effet les entités de mise en œuvre des mécanismes financiers qui bénéficient le plus de l'influence « politique » de la CEDEAO pour « valider » des programmes régionaux qu'ils n'ont pas eux-mêmes initiés, qu'ils ne mettront pas œuvre et pour lesquels ces entités de mise en œuvre reçoivent l'intégralité des frais de gestion[25] alloués par les mécanismes financiers (FEM et Fonds d'Adaptation).

Le défi de la définition des priorités de la sous-région.

Les pays africains dans la mouvance des bailleurs de fonds, continuent à considérer le ''taux d'absorption'' comme étant un important critère de performance, sans beaucoup s'intéresser à contribuer aux orientations stratégiques et programmatiques des mécanismes financiers.

Les deux principales missions des *constituencies* et des points focaux sont de ''Faire valoir les priorités de la région, et participer aux négociations des arrangements de gestion des grands programmes régionaux''. Mais l'analyse d'expériences passées et en cours du FEM (Exemple : TerrAfrica), ont révélé une grande faiblesse à ce niveau.

La nouvelle initiative du FEM-6, intitulée ***Integrated Approach Pilot program Fostering Sustainability and Resilience for Food Security in Sub-Saharan Africa***, est une grande opportunité pour les pays de la sous-région et surtout la CEDEAO et de l'UEMOA, de négocier des termes de mise en œuvre appropriés.

La CEDEAO devra s'assurer que le processus « d'endossement » du dit programme ne sera pas une simple formalité et le seul fait des points focaux pris individuellement.

Par ailleurs, la CEDEAO devra travailler à se positionner comme *observateur* au niveau du Fonds Vert pour le Climat et surtout travailler avec les pays de la sous-région qui sont membres de la *constituency*.

Le défi de l'élaboration d'un portefeuille des projets et programmes de l'AIC

[25] Les entités de mise en œuvre du FEM et du Fonds d'Adaptation, reçoivent entre 8 et 10% du coût global de chaque projet approuvé, comme frais de gestion (Over head).

Dans la même dynamique que la Banque Mondiale a porté l'initiative régionale en ASS *TerrAfrica*[26], le PNUD a porté le *LD/SIDS umbrella project*[27], le PNUE/PNUD ont porté *l'initiative Pauvreté et Environnement*[28], l'OECDE a porté *AGIR*[29], il serait stratégique que la CEDEAO porte une initiative du genre.

A ce titre, la sous-région offre tous les éléments constitutifs d'un bon programme, notamment : un *baseline* avec les programmes d'agriculture financés dans le cadre des PNIA, d'importants cofinancements assurés par les investissements des Banques de développement, un *leadership* politique fort de la CEDEAO, des mécanismes de financement de proximité avec la BIDC et la BOAD.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La présente synthèse confirme que bon nombre de mécanismes de financement de l'AIC existent et sont accessibles, mais qu'il faut les combiner sur la base d'une approche par les surcoûts, de sorte à éviter toute duplicité.

A cet effet, les budgets des Etats devront servir de levier pour mobiliser des investissements auprès des banques multilatérales (BOAD, BAD, BM, etc.), dont l'efficience serait assurée par des subventions additionnelles des mécanismes financiers des AME (FEM, FA, CGF).

Le hasard du calendrier qui a fait que presque tous les mécanismes financiers sont en train de démarrer un nouveau cycle de financement, offre une opportunité exceptionnelle aux pays de la CEDEAO d'être à jour et de profiter au maximum des nouvelles opportunités de financement.

Une mise en œuvre diligente de l'AIC devrait permettre de profiter d'un environnement international aussi favorable et en assurer le succès.

A cet effet, les recommandations suivantes sont formulées :

- ☞ **Pour financer l'AIC dans les PNIA, les états en collaboration avec les entités régionales telle la CEDEAO, devront développer un portefeuille des projets et programmes de l'AIC. Pour ce faire, les états doivent combiner plusieurs types de financement en répartissant les coûts**

[26] **TerrAfrica** est une initiative régionale (Afrique Sub-saharienne) de gestion durable des terres, pilotée par la Banque mondiale

[27] **LD/SIDS Umbrella projects**, est un projet « portefeuille » financé par le FEM sous son programme opérationnel 15 (Gestion durable des terres) et mis en œuvre par le PNUD/FEM.

[28] **Initiative Pauvreté et Environnement** est une initiative conjointe PNUE/PNUD de lutte contre la pauvreté, avec notamment une meilleure comptabilité des services des écosystèmes.

[29] **AGIR** : Alliance Globale pour les Initiatives de Résilience au Sahel et en Afrique de l'Ouest (AGIR-SAHEL)

de financement de chaque bailleur par l'analyse des surcoûts. En plus du budget de l'état imparti au PNIA, les prêts consentis auprès des Banques multilatérales, les mécanismes de financement des AME devront être davantage sollicités (FEM, FVC, et FA).

Spécifiquement :

- La CEDEAO, forte du mandat de ses états membres devra assurer le leadership du développement de programmes régionaux en rapport avec une des entités de mise en œuvre des mécanismes de financement des AME. La CEDEAO devra à cet effet, nécessairement sollicité les lettres d'endossement auprès des points focaux[30] de ces mécanismes pour initier le processus. Les Etats pourront devront en dehors des programmes régionaux, formuler projets et programmes nationaux harmonisés dans le cadre d'un programme « umbrella[31] multi-pays ». Des ateliers nationaux et régionaux de formulation de projets, sont des moyens pratiques et participatifs de conceptions de projets et programmes.

Le FEM organise souvent des réunions régionales de ses constituencies, où tous les points focaux;

- La BIDC (CEDEAO) en tant qu'observateur du Fonds Vert pour le Climat (FVC), devra rapidement mettre en place un dispositif sous forme d'une facilité d'assistance technique et financière pour appuyer les Etats à formuler des projets et programmes éligibles au FVC (Contacter Mr. Joseph Adelegan);

- Les états membres de la CEDEAO suivants ;Cap Vert, Nigéria, Guinée Bissau, Sierra Léone et le Tchad, devront entreprendre sans délais auprès du Secrétariat du Fonds Vert pour le Climat, les diligences nécessaires pour nommer leur Autorité Nationale Désignée (AND) auprés du Fonds Vert pour le Climat.

☞ **Pour améliorer l'environnement du financement de l'AIC, les Etats en rapport avec la CEDEAO, devront davantage prendre part aux instances décisionnelles pour ainsi pouvoir influencer en leur faveur les processus d'allocation des ressources les concernant.**

Plus spécifiquement :

- La CEDEAO devra contacter immédiatement le secrétariat du FEM et le Bureau régional du DFID pour faire valoir le PNIA comme « *baseline* » pour les nouvelles initiatives d'AIC en cours de démarrage, respectivement le programme ***Integrated Approach Pilot program Fostering Sustainability and Resilience for Food Security in Sub-Saharan Africa*** et le ***Building Resilience and Adaptation to Climate Extremes***

[30] Toutes les AME ont des points focaux au niveau de chaque pays, qui sont les seuls personnes habilitée à signer les lettres d'endossement des requêtes, qui sont un préalable indispensable à l'introduction de toute demande de financement. Des formulaires de lettres d'endossement sont fournis par chaque AME. A noter qu'il des formulaires pour les projets nationaux et régionaux. Pour le FEM ce sont les **Points focaux opérationnels** qui signent la lettre (même si il existe un point focal politique), pour le Fonds d'Adaptation et le Fonds Vert pour le Climat, ont désigné le point focal sous le nom d'**Autorité Nationale Désignée** (AND)

[31] Un programme *umbrella*, est un programme régional décliné en plusieurs projets nationaux qui relèvent de la même logique. Il présente l'avantage de faire l'objet d'une procédure UNIQUE et SIMPLIFIEE, et réduit les coûts de transaction, comparé aux coûts qu'auraient engendrés des transactions séparées pour chaque projet.

and Disasters (BRACED). L'intégration des indicateurs des PNIA dans les cadres de résultats de ces deux initiatives, est fortement recommandée ;

- La plupart des Etats devront reconfigurer leur mode de représentation auprès des mécanismes financiers des AME, en passant notamment « des points focaux personnes physiques'' aux « points focaux institutionnels »de type ''comité'' ;

- La CEDEAO devra urgemment et stratégiquement appuyer les Etats de la sous-région à faire des PNIA l'axe stratégique à partir duquel le *''PNA sectoriel de l'agriculture''* sera développé. Ceci dans la perspective que les PNA (après les PANA) vont ouvrir de grands financements aux pays dans le domaine de l'adaptation;

- La CEDEAO devra pourvoir un poste de Spécialiste en mobilisation des ressources financières, qui serait par ailleurs chargé d'assurer la représentation de la CEDEAO auprès des principaux mécanismes de financement, ainsi que la coordination des *constituencies* de la sous-région.

BIBLIOGRAPHIE

1. **Kathmandu Declaration on Financing Local Adaptation to Climate Change**, 8th International Conference on Community Based Adaptation to Climate Change, 24-30 April 2014.

2. GEF, 2014. **Annual Country Portfolio Evaluation Report 2014.** GEF/ME/C.46/04May 2, 2014

3. GEF, 2013. **The GEF Small Grant Programme. Annual Monitoring Report**. 1 July 2012-30 June 2013.

4. United StatesGeneral Accounting Office, 1997. Report to the Chairman, Committee on International relations, House of the representatives. **FOREIGN ASSISTANCE; USAID's Reengineering at Overseas missions**.

5. GCF/B.07/03, 2014. **Initial Proposal Approval Process, Including the Criteria for Programme and Project Funding.** Meeting of the Board 18-21 May 2014 Songdo, Republic of Korea.

6. IFPRI

7. USAID,http://www.usaid.gov/what-we-do/agriculture-and-food-security

8. GEF, 2014. **Progress report on the implementation of the system for a transparent allocation of resources (STAR)**. GEF/C.46/Inf.08April 25, 2014.