L'agriculture africaine : vers des partenariats ciblés

Évaluation conjointe des politiques et activités menées en Afrique par la Banque africaine de développement et le Fonds international de développement agricole dans le domaine de l'agriculture et du développement rural

Avril 2010

FIDA

Œuvrer pour que les populations rurales pauvres se libèrent de la pauvreté

BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT
AFRICAN DEVELOPMENT BANK
AFRICAN DEVELOPMENT FUND
FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT

EQUIPE D'EVALUATION	
Responsabilité générale	Colin Kirk, directeur du Département de l'évaluation des opérations (BAD)
	Luciano Lavizzari, directeur du Bureau de l'évaluation (FIDA)
Responsables et coordonnateurs principaux de l'évaluation	Ashwani Muthoo, chargé d'évaluation supérieur (FIDA)
	Detlev Puetz, chargé d'évaluation principal (BAD)
	Andrew Brubaker, chargé d'évaluation (FIDA)
Secrétariat de l'évaluation conjointe	Linda Danielsson, assistante administrative (FIDA)
	Akua Arthur-Kissi, assistante de recherche (BAD)
Conseillers indépendants de haut niveau	Robert Picciotto
	Per Pinstrup-Andersen
	Seydou Traoré
Consultants	Hans Binswanger-Mkhize et Alex McCalla : *The Changing Context and Prospects for Agricultural and Rural Development in Africa,* document de travail.
	Roger Slade, Michael Carbon et Emelly Mutambatsere : *A Meta-Evaluation of Past Performance*, document de travail.
	Arthur Zimmermann et Baptist Sieber : *A Review of Partnerships : Benchmark Study and Evaluation Template*, document de travail.
	Julian Gayfer et Dorte Kabell : *A Review of Partnership between AfDB and IFAD*, document de travail.
	Manuel Penalver-Quesada et Chris Brewster : *An Assessment of Business Processes and Their Impact on Results*, document de travail.
	Andrew Shepherd, Nick Highton et Steve Wiggins : études pays, examen de la qualité initiale et projet de rapport final

Table des matières

Sigles et acronymes **vi**
Avant-propos **vii**
Remerciements **xi**
Résumé **xiii**

I. INTRODUCTION **1**

II. CONTEXTE DES POLITIQUES RELATIVES A L'AGRICULTURE ET AU DEVELOPPEMENT RURAL : REPERCUSSIONS SUR LA STRATÉGIE 3
A. Croissance économique et agricole en Afrique : tendances et répercussions 3
B. Opportunités de l'agriculture et du développement rural en Afrique 5
C. Défis de l'agriculture et du développement rural en Afrique 7
D. Évolution des politiques en matière d'agriculture et de développement rural en Afrique 11
E. Conséquences stratégiques pour l'agriculture et le développement rural en Afrique 15
F. Aborder la complexité : différencier les grands axes de l'agriculture et du développement rural 17

III. ÉVOLUTION DU CONTEXTE DE L'AGRICULTURE ET DU DEVELOPPEMENT RURAL EN AFRIQUE : PERTINENCE DE LA BAD ET DU FIDA **20**
A. Activités de la BAD et du FIDA dans le secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique 21
B. La réponse de la BAD et du FIDA aux défis de l'agriculture et du développement rural en Afrique 26

IV. ÉVALUATION DES PERFORMANCES **32**
A. Introduction 32
B. Méthodes 34
C. Performances des projets 34
D. Performances des programmes pays 41
E. Performances des organismes de prêt et des emprunteurs 43
F. Analyse comparative des performances 47

V. EXAMEN DES PARTENARIATS **49**
A. Introduction 49
B. Partenariat entre la BAD et le FIDA dans le secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique (1978-2008) 49
C. Partenariat avec les pouvoirs publics 53
D. Autres partenariats du FIDA et de la BAD dans le secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique 55
E. Répercussions du nouveau contexte des partenariats et des nouvelles modalités de l'aide 59

VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS **65**
A. Synthèse 65
B. Conclusions 67
C. Recommandations 71

TABLEAUX

1. Domaines d'intervention dans le secteur de l'agriculture et du développement rural 18
2. Objectifs stratégiques de la BAD et du FIDA dans le domaine de l'agriculture et du développement rural en Afrique 24
3. Performances globales et impact des projets en Afrique (pourcentage de projets ayant été jugés au moins 'plutôt satisfaisants') 47
4. Mécanismes de coordination et de partenariat au niveau national relevant des organismes et des partenaires nationaux dans le secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique 58
5. Aperçu du cofinancement mobilisé par le FIDA en Afrique depuis 1978 59

FIGURES

1. Pays consacrant plus de 10 pourcent de leurs dépenses nationales à l'agriculture 12
2. Taux de croissance de l'agriculture dans les pays subsahariens par rapport à l'objectif de 6 pourcent du PDDAA, 2007 12
3. Aide publique au développement (APD) pour l'agriculture et le développement rural en Afrique (engagements) 13
4. Domaines où la BAD et le FIDA sont relativement plus efficaces que les autres organismes 30
5. Pertinence, efficacité et efficience des projets financés par le FIDA et la BAD 35
6. Comparaison de l'efficacité satisfaisante des composantes de projet 37
7. Comparaison de l'efficacité satisfaisante des composantes de projet Comparaison de l'impact satisfaisant sur la pauvreté en milieu rural 39
8. Facteurs limitant les performances des pouvoirs publics 46
9. Représentation schématique des performances des organismes de prêt et des emprunteurs 46
10. Projets cofinancés par le FIDA et la BAD : montants des prêts par décennie 51
11. Gouvernance multi-niveaux et multisectorielle 60

ENCADRÉS

1. Défis et opportunités en Afrique 20
2. Nouveau plan d'activités de la Banque pour la gestion des eaux à usage agricole 25
3. Évolution du contexte de l'agriculture et du développement rural en Afrique : pertinence de la BAD et du FIDA 31
4. Égalité hommes-femmes dans le secteur de l'agriculture et du développement rural au Mozambique 38
5. Évaluation des performances 48
6. Définition du cofinancement 52
7. La riziculture en Gambie – un partenariat fructueux entre la BAD et le FIDA 53
8. Collaboration avec le gouvernement en matière de stratégie agricole et de développement rural : le cas du Rwanda 54
9. Partenariats du FIDA et de la BAD dans le secteur de l'agriculture et du développement rural 57
10. Bonnes pratiques en matière de partenariats 62
11. Analyse des partenariats 64

APPENDICES

1. Rapport des experts indépendants de haut niveau 79
2. Suites données par la Direction à l'évaluation conjointe des politiques et opérations menées en Afrique par la BAD et le FIDA dans le domaine de l'agriculture et du développement rural 85
3. Bibliographie 99
4. Aide publique au développement (APD) en faveur de l'Afrique 101
5. Définition des critères d'évaluation appliqués dans le cadre de l'évaluation conjointe 103
6. Comparaison entre l'accord de coopération FIDA/BAD de 1978 et le protocole d'accord de 2008 105
7. Performances du partenariat entre la BAD et le FIDA 107
8. Projets cofinancés par le FIDA et la BAD, 1978-2009 109
9. Évaluation conjointe : document d'orientation, rapport initial et cadre 117
10. Exemples de bonnes pratiques tirés des stratégies pays et des projets récemment formulés par la BAD et le FIDA 121
11. Évolution de la part des sous-secteurs dans les portefeuilles de développement agricole et rural en Afrique de la BAD et du FIDA 131

Sigles et acronymes

AGRA	Alliance pour une révolution verte en Afrique
APD	Aide publique au développement
BAD	Banque africaine de développement
CEA	Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
CODE	Comité des opérations et pour l'efficacité du développement
COSOP	Programme d'options stratégiques pour le pays
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
FAD	Fonds africain de développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FBSA	Fonds belge de sécurité alimentaire
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
IFI	Institution financière internationale
IFPRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires
LADEP	Programme de développement agricole des basses terres
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OE	Bureau de l'évaluation (FIDA)
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OPEV	Département de l'évaluation des opérations (BAD)
OSAN	Département pour l'agriculture et l'agro-industrie (BAD)
PAM	Programme alimentaire mondial
PARPA	Plan d'action pour la réduction de la pauvreté absolue
PDDAA	Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine
PROAGRI	Programme cadre de développement agricole
PIWAMP	Projet de gestion participative intégrée des ressources en eau (Gambie)
RARI	Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA
S&E	Suivi-évaluation
UNOPS	Bureau des services d'appui aux projets des Nations Unies

Avant-propos

Ce rapport présente les résultats d'une évaluation importante d'appui à l'agriculture et au développement rural apporté en Afrique par deux institutions : la Banque Africaine de Développement (BAD) et le Fonds International de Développement Agricole (FIDA). Cette évaluation visait à analyser les activités de ces institutions sur un continent qui est le théâtre d'importants changements. Elle était témoin de l'Afrique de leur pertinence par rapport aux besoins africains en matière d'agriculture et de développement rural, ainsi que leurs performances, notamment celles du partenariat sectoriel BAD/FIDA. L'objectif principal de l'évaluation était de tirer des enseignements utiles et de formuler des recommandations judicieuses susceptibles d'aider les deux partenaires à progresser et à définir comment améliorer l'impact de leurs interventions en collaborant plus étroitement.

Cette approche prévisionnelle est le résultat d'un entretien entre le Président de la BAD, M. Donald Kaberuka, et le Président du FIDA de l'époque, M. Lennart Båge, qui souhaitaient faire le bilan des activités de leurs institutions et envisager comment renforcer leur partenariat. À l'issue des discussions, les conseils d'administration de la BAD et du FIDA ont demandé à ce que leurs bureaux indépendants d'évaluation réalisent une évaluation conjointe. Les travaux d'évaluation ont véritablement débuté en juillet 2007.

Ce fût une décision opportune. Dans les années 1990, nombre d'organismes de développement avaient réduit leur aide à l'agriculture et au développement rural. Au début de l'année 2008, la montée en flèche du prix des denrées alimentaires a brusquement obligé la communauté internationale à s'intéresser de près à l'agriculture et à la sécurité alimentaire. Cette crise, causée par la brusque hausse du prix du pétrole, a ensuite été aggravée par la crise financière et le ralentissement économique mondial. Depuis, à l'heure où nous écrivons, on prend de plus en plus conscience à travers le monde des enjeux du changement climatique, notamment de la nécessité d'assurer un développement durable et de mieux gérer les ressources naturelles. L'évaluation s'est donc déroulée dans un contexte caractérisé par des défis de taille et de grandes incertitudes, mais qui offre aussi de nombreuses possibilités. L'étude met en lumière l'immense potentiel inexploité de l'agriculture africaine. Bien que ses performances n'aient été jusqu'ici que moyennement satisfaisantes, le contexte actuel se prête à une refonte des méthodes de travail et à une nouvelle transformation de l'agriculture africaine. Le présent rapport invite la BAD et le FIDA à approfondir leur collaboration en matière d'agriculture et de développement rural, au moment où il convient de stimuler et de réorienter les différentes initiatives pour relever les défis auxquels l'Afrique et le monde sont confrontés.

Au cours des 30 dernières années, la BAD et le FIDA ont été des acteurs de premier plan de l'agriculture et du développement rural en Afrique. Elles ont accordé des prêts et des dons pour un total de plus de 10 milliards de dollars EU ou 17 milliards de dollars EU en prenant en compte les contributions des cofinanciers et emprunteurs. Il s'agit là d'une contribution très substantielle au développement du continent. Le rôle des deux institutions a été particulièrement important dans les années 1990, alors que les autres organismes réduisaient nettement leur financement destiné au secteur agricole.

Il importait donc de faire le bilan des interventions de la BAD et du FIDA dans ce secteur, de souligner les résultats positifs, d'identifier les possibles améliorations et de réfléchir à l'avenir de leur contribution.

Les conclusions et recommandations de l'évaluation sont fondées sur une série de recherches documentaires, sur des missions dans huit pays africains, ainsi que sur de nombreux entretiens et échanges menés au sein et en dehors des deux organisations. Un rapport provisoire a été largement diffusé pour examen et a donné lieu à de nombreux débats entre la direction et le personnel des institutions. L'équipe d'évaluation a également tiré parti des observations apportées par un large éventail d'acteurs africains. Une réunion de consultation régionale, tenue sous les auspices du Gouvernement malien, a permis de recueillir des commentaires très utiles et de valider les résultats. Le conseil d'administration de chaque organisation a examiné le rapport final et une réponse officielle de la direction a été conjointement préparée.

L'évaluation met en relief les nombreux défis que l'Afrique doit relever dans le domaine de l'agriculture et du développement rural. Elle souligne également que ce continent dispose d'extraordinaires ressources naturelles et que son agriculture a le potentiel de contribuer de manière substantielle à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté et de la faim. Le rapport attire en outre l'attention sur l'importance du leadership africain dans l'élaboration de politiques claires et la mise en place d'institutions solides dans le secteur agricole. L'équipe d'évaluation a conclu que la BAD et le FIDA jouaient des rôles distincts mais complémentaires et que leurs interventions, séparées ou conjointes, étaient tout à fait pertinentes par rapport aux besoins actuels et futurs de l'Afrique en matière d'agriculture et de développement rural. Pour renforcer leur contribution, elles doivent avant tout tenter de combler les lacunes en matière de *politiques sectorielles*, d'améliorer les *performances* à la fois des prêteurs et des États, et enfin d'approfondir l'ensemble de leurs *partenariats* avec tous les acteurs du secteur. Des recommandations portant sur chacun de ces points sont présentées dans les pages qui suivent.

L'évaluation conjointe attire particulièrement l'attention sur la complexité du contexte d'intervention. Les efforts déployés en faveur du développement de l'Afrique doivent tenir compte de sa très grande hétérogénéité, non seulement sur les plans géographique et agro-écologique, mais également social, culturel, politique et économique.

Nous avons recommandé que la BAD et le FIDA approfondissent leur partenariat en s'appuyant sur leurs avantages comparatifs, leur bilan et leur spécialisation. Un partenariat basé sur la complémentarité sera solide. Les différences d'objectifs et d'approches peuvent toutefois poser des problèmes de coordination et de collaboration. C'est pourquoi, l'équipe d'évaluation conjointe recommande de donner une orientation plus stratégique au partenariat en se concentrant sur des résultats mesurables et en définissant des mécanismes clairs de suivi-évaluation. Les deux organisations devront de plus s'engager à affecter suffisamment de ressources humaines et financières pour assurer l'efficacité de leur partenariat et réfléchir longuement aux conditions nécessaires à la réussite des partenariats en général.

À cet égard, il convient de tirer des enseignements du déroulement de l'évaluation conjointe. A l'origine, il était convenu qu'il s'agirait d'un véritable exercice conjoint, assorti d'objectifs clairs, de mécanismes de gestion, d'un financement et d'un petit secrétariat communs. De tels mécanismes devaient être définis dans un protocole d'accord signé par les deux parties. Ces dernières ont pu rapidement dépasser leurs divergences et adopter une approche commune en s'alignant sur des objectifs communs, en se consultant régulièrement et en conservant une certaine flexibilité. Cette approche a notamment permis à l'équipe d'évaluation d'analyser le partenariat actuel et passé sous le même angle, et de se pencher sur un large éventail d'activités et d'investissements cumulés relativement élevés.

Comme mentionné ci-dessus, l'évaluation a été largement commentée au sein des deux institutions. Nous sommes persuadés que le rapport servira également aux décideurs et aux partenaires au développement agricole et rural en Afrique. Selon l'étude, il incombe aux décideurs africains de veiller à ce que des politiques sectorielles adaptées soient élaborées et mises en œuvre, en sollicitant si nécessaire l'appui des partenaires au développement. Il est urgent de renforcer les institutions sectorielles capables de mettre en œuvre des politiques solides, axées sur le marché, efficaces et efficientes afin que le secteur privé se développe dans l'intérêt des producteurs et des consommateurs africains.

Les partenaires au développement ont un rôle important, et nous espérons que les informations présentées seront appréciées par nos homologues des institutions de développement. Dans les pages qui suivent, nous avons décrit les conséquences de l'augmentation du nombre d'organisations intervenant dans le secteur et souligné la nécessité de répartir judicieusement les tâches en fonction des avantages comparatifs et de la spécialisation, surtout au niveau national. Les organismes de développement doivent éviter la « multiplication des partenariats » et, dans la mesure du possible, trouver des solutions pratiques pour coordonner efficacement leurs actions sous l'autorité des institutions nationales concernées.

Il semble que le secteur privé joue un rôle de plus en plus important, ce qui est positif puisque la transformation des économies rurales africaines dépendra largement des investissements et des opérations privés à tous les niveaux. Les pouvoirs publics doivent créer des conditions favorables à l'essor du secteur privé ; la BAD, le FIDA et les autres bailleurs de fonds doivent encourager les entreprises à pénétrer le secteur agricole et à y développer leurs activités.

Après avoir été négligée pendant de nombreuses années, l'agriculture africaine est à l'aube d'une nouvelle ère, prometteuse de changements et d'opportunités. La présente évaluation a pour objectif d'aider la BAD et le FIDA à stimuler leur partenariat de longue date dans ce secteur pour qu'elles saisissent ces opportunités. En collaboration avec d'autres acteurs, la BAD et le FIDA peuvent largement contribuer à ce que l'agriculture africaine progresse vers un avenir fructueux.



Luciano Lavizzari
Directeur du Bureau de l'Evaluation
FIDA



Colin Kirk
Directreur du Département de l'Evaluation des Opérations
BAD

Remerciements

Nous aimerions remercier M. Donald Kaberuka, président de la BAD, et M. Lennart Båge, ancien président du FIDA, d'avoir pris l'initiative de l'évaluation conjointe et de nous avoir conseillés à diverses étapes de sa réalisation, ainsi que M. Kanayo F. Nwanze, Président du FIDA, de son soutien durant l'évaluation. Nous aimerions également exprimer notre gratitude aux administrateurs des deux institutions pour leur intérêt et leurs encouragements, ainsi que pour les conseils et l'appui qu'ils nous ont apportés.

De même, nous aimerions remercier le Ministre de l'Agriculture du Mali, l'Honorable Aghatam Ag Alhassane, qui a accueilli et présidé une importante consultation des acteurs régionaux à Bamako, et a organisé une visite du centre national de recherche agronomique près de la capitale malienne.

Nous tenons également à remercier la direction et le personnel de la BAD et du FIDA. Grâce à leur soutien, l'évaluation est restée axée sur les réalités opérationnelles alors que les deux institutions étaient en pleine évolution. À la BAD, nous avons énormément apprécié l'engagement de M^{me} Zeinab El-Bakri, ancienne vice-présidente, de son successeur, M. Kamal El-Kheshen, et de M. Aly Abou Sabaa, directeur du Département pour l'agriculture et l'agro-industrie. Au FIDA, nous souhaitons exprimer notre reconnaissance à Kevin Cleaver, vice-président adjoint et responsable des programmes, Mohamed Béavogui, directeur de la Division Afrique de l'Ouest et du Centre, Ides de Willebois, directeur de la Division Afrique orientale et australe, Nadim Khouri, directeur de la Division Proche-Orient et Afrique du Nord, et Shyam Khadka, chargé principal de gestion du portefeuille.

L'évaluation a été cogérée par Ashwani Muthoo et Andrew Brubaker du Bureau de l'évaluation du FIDA et par Detlev Puetz du Département de l'évaluation des opérations de la BAD. Ils ont été secondés par Linda Danielsson, du secrétariat de l'évaluation conjointe à Rome, ainsi que par Akua Arthur-Kissi, en poste à Tunis. Les travaux sur les diverses études, entre autres les rapports de mission dans les pays et le rapport final, ont été exécutés par les consultants et membres du personnel suivants : Hans Binswanger-Mkhize, Chris Brewster, Michael Carbon, Julian Gayfer, Nick Highton, Dorte Kabell, Alex McCalla, Emelly Mutambatsere, Manuel Penalver-Quesada, Andrew Shepherd, Baptist Sieber, Roger Slade, Steve Wiggins et Arthur Zimmermann.

Nous remercions tout particulièrement les membres du groupe consultatif indépendant de haut niveau, Robert Picciotto, Per Pinstrup-Andersen et Seydou Traoré, dont les conseils ont aidé l'équipe d'évaluation à se concentrer sur les questions stratégiques et à tenir compte des évolutions du contexte mondial pendant l'évaluation.

Le rapport d'une évaluation indépendante ne reflète pas forcément les positions des conseils d'administration des deux institutions. En tant que directeurs de leurs services d'évaluation indépendants, nous assumons l'entière responsabilité du rapport.

Résumé

1. L'agriculture et le développement rural sont des piliers des économies africaines et jouent un rôle essentiel pour atteindre les principaux objectifs de développement à savoir : la croissance et la réduction de la pauvreté en Afrique. Ce rapport présente les principaux résultats, conclusions et recommandations d'une importante évaluation de l'aide que la Banque africaine de développement (BAD) et le Fonds international de développement agricole (FIDA) apportent à l'Afrique dans ce secteur aux objectifs particulièrement ambitieux. Cette évaluation a été réalisée conjointement par les services d'évaluation indépendants des deux institutions.

2. L'évaluation conjointe a porté sur les politiques et les activités de la BAD et du FIDA dans le secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique. Ses quatre objectifs étaient de : i) évaluer la pertinence des politiques et activités à la lumière des problématiques actuelles et nouvelles ; ii) apprécier leurs performances et leur impact ; iii) évaluer le partenariat stratégique entre le FIDA et la BAD ainsi que d'autres partenariats noués sur le continent dans le secteur ; et iv) formuler des recommandations visant à renforcer les partenariats et l'efficacité des actions de développement des deux institutions. Tout en analysant les activités passées, l'évaluation visait avant tout à améliorer les futures politiques et actions dans ce secteur.

3. L'équipe d'évaluation conjointe s'est penchée sur les évolutions de l'agriculture et du développement rural en Afrique, ainsi que sur leurs conséquences stratégiques. Bien que la conjoncture économique se soit améliorée ces dernières années dans nombre de régions du continent et que les politiques sectorielles aient été renforcées, les défis restent nombreux : infrastructures déficientes ; faiblesse des institutions et intégration régionale insuffisante ; sous-développement des marchés et participation limitée du secteur privé ; faible productivité des petits agriculteurs ; gestion inefficace des ressources naturelles et de l'environnement, notamment dans le contexte du changement climatique ; pauvreté importante, exacerbée par une forte croissance démographique et la persistance du VIH/SIDA ; et omniprésence de l'inégalité entre les sexes, qui limite la contribution des femmes dans une région où elles jouent pourtant un rôle clé dans l'agriculture et les échanges de produits agricoles. Le difficile accès aux marchés nationaux et internationaux nuit à la production. Ces problèmes ont été amplifiés par les crises et les chocs récents.

4. Pour relever ces différents défis, il convient notamment d'améliorer le *climat d'investissement* et les *infrastructures*, de promouvoir l'intégration régionale et l'*innovation* et de renforcer les *capacités institutionnelles*. Le contexte d'intervention est complexe et très variable, il faut donc adapter les solutions aux conditions locales. Le contexte national est déterminant.

5. Depuis leur création, la BAD et le FIDA ont accordé au secteur des prêts et des dons pour environ 10 milliards de dollars EU au total. Alors que de nombreux bailleurs de fonds et États ont cessé de soutenir l'agriculture dans les années 1990, ces deux institutions ont continué de lui apporter un appui substantiel. Depuis quelques années, la promotion du secteur est de nouveau garantie, avec notamment le Programme Détaillé pour le Développement de l'Agriculture en Afrique (PDDAA), lancé en 2002 dans le cadre du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), et la Déclaration de Maputo de 2003, par laquelle les États africains se sont engagés à consacrer 10 pourcent de leur budget national au secteur agricole pour qu'il atteigne un taux de croissance annuel de 6 pourcent. Les grands bailleurs de fonds s'intéressent de nouveau à ce secteur, ainsi que de nouveaux bailleurs et des investisseurs privés. Alors qu'il y a un large consensus sur le fait que le pays doit être le moteur du développement, l'architecture de l'aide internationale à l'agriculture est très fragmentée, ce qui oblige les différents acteurs à se concerter pour répartir les tâches en fonction de leur avantage comparatif, de leur spécialisation et de leur bilan. Il n'existe pas encore de vision à long terme et de cadre stratégique cohérent et partagé. La détermination des dirigeants et la volonté politique permettront de combler ces lacunes.

6. S'agissant des politiques et des mandats des institutions, l'équipe d'évaluation conjointe a conclu que la BAD et le FIDA avaient des rôles distincts mais complémentaires et que leurs interventions, séparées ou conjointes, étaient très pertinentes par rapport aux besoins actuels et futurs de l'Afrique en matière d'agriculture et de développement rural.

7. Les projets de développement agricole et rural en Afrique appuyés par les deux institutions montrent des résultats plutôt satisfaisants mais leur durabilité est limitée. Les efforts en faveur de l'égalité des sexes ont été insuffisants. Pour ce qui est des stratégies et des programmes pays, le bilan des deux organisations est médiocre, surtout en matière d'adaptation aux besoins nationaux, de dialogue sur les politiques, de gestion des connaissances et de renforcement des partenariats. L'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de développement agricole et rural doivent être améliorées. De façon générale, le FIDA a obtenu de moins bons résultats en Afrique que dans ses autres régions d'intervention. Quant à la BAD, ses activités réussissent moins bien dans le secteur de l'agriculture et du développement rural que dans les autres secteurs. On constate néanmoins que les autres organismes affichent des performances généralement similaires à celles des deux institutions, ce qui laisse à penser que les obstacles spécifiques au secteur sont difficiles à surmonter.

8. L'évaluation a globalement montré que les deux institutions et les États, respectivement en tant que prêteurs et qu'emprunteurs, n'affichent pas de bons résultats. Ce constat récurrent a de graves conséquences sur le bilan global. En matière d'élaboration et de supervision de projets, de résolution des problèmes et d'ajustement opérationnel, les performances du FIDA et de la BAD ont été jugées satisfaisantes dans moins d'un projet financé sur deux. Les deux institutions ont adopté des réformes visant à inverser cette tendance, ce qui – à en croire l'évaluation de projets, stratégies et programmes pays récents – a eu un effet positif sur la qualité. On ne s'est cependant guère soucié d'améliorer les performances des États emprunteurs. Pour obtenir de bons résultats, il est urgent et essentiel de renforcer leurs capacités.

9. L'équipe d'évaluation conjointe a également examiné le partenariat entre la BAD et le FIDA, officialisé en 1978 par la signature d'un accord. Ce partenariat était principalement axé sur le cofinancement de projets d'investissement mais la BAD a également assuré des services de supervision pour le compte du FIDA. Le bilan du partenariat est médiocre. En 2008, les deux organisations ont conclu un nouveau protocole d'accord mettant davantage l'accent sur les résultats et les actions communes. Afin que les efforts soient concluants, il convient toutefois d'établir un plan d'action, de prévoir des ressources suffisantes et de se concentrer sur la gestion.

10. Les deux institutions entretiennent généralement de bonnes relations avec les États de la région, ainsi qu'avec un certain nombre de partenaires du secteur. Les acteurs étant nombreux, les partenariats ont cependant tendance à se multiplier. A l'avenir, ils devront être soigneusement choisis, ciblés, définis en fonction des avantages comparatifs et clairement axés sur les résultats.

11. La contribution que les deux organisations ont apportée à l'agriculture et au développement rural en Afrique a été importante et le restera. Il serait possible de l'accroître en adoptant une stratégie ciblée pour combler les lacunes des *politiques sectorielles*, améliorer les *performances* des prêteurs et des États emprunteurs et renforcer les *partenariats* à la fois entre la BAD et le FIDA et avec d'autres acteurs du secteur.

Recommandations

Recommandations à l'intention des deux organisations

12. L'équipe d'évaluation conjointe a formulé les recommandations suivantes à l'intention des deux organisations, en mettant l'accent sur les « trois P » : les Politiques, les Performances et les Partenariats.

13. ***Combler les lacunes des politiques sectorielles.*** La BAD et le FIDA devraient travailler de concert pour combler les lacunes des politiques relatives au secteur de l'agriculture et du développement rural. Il s'agit notamment de : i) poursuivre l'alignement sur le PDDAA et produire une déclaration conjointe d'appui au PDDAA; ii) appuyer l'élaboration de politiques nationales adaptées et aligner l'aide sur les stratégies nationales ; et iii) acquérir les connaissances et les capacités nécessaires pour participer au plaidoyer international sur les questions commerciales concernant les producteurs africains.

14. ***Les performances des organismes de prêt.*** La BAD et le FIDA devraient poursuivre leurs efforts pour améliorer leurs résultats en tant que prêteurs. Il convient ici de : i) améliorer les compétences, les connaissances et les capacités en matière de politiques, d'analyse, de gestion des connaissances et de partenariats ; ii) accroître l'appui à l'agriculture et au développement rural des États fragiles, en accordant une attention particulière au choix et à l'agencement des modalités de l'aide; iii) renforcer la présence dans les pays ; et iv) financer des projets et des programmes plus simples et mieux ciblés, dans le cadre de plans sectoriels coordonnés.

15. ***Les performances des emprunteurs.*** La BAD et le FIDA devraient chercher à renforcer les performances des emprunteurs en prenant des mesures pour : i) aider les pouvoirs publics à évaluer les capacités nécessaires au secteur de l'agriculture et du développement rural et apporter un appui substantiel au renforcement des capacités et au développement institutionnel ; plus spécifiquement, soutenir le renforcement des capacités en matière de ii) décentralisation politique ; iii) promotion de l'égalité des sexes ; et iv) recherche et développement.

16. ***Des partenariats ambitieux.*** La BAD et le FIDA devraient : i) maintenir et renforcer leur partenariat bilatéral actuel, sur la base du protocole d'accord de 2008, en définissant clairement des priorités régionales stratégiques, un plan d'action et des ressources adéquates ; ii) axer leur partenariat sur leurs avantages comparatifs, leurs domaines de spécialisation et les résultats ; et iii) intégrer leur partenariat dans le partenariat régional autour du PDDAA.

Recommandations à l'intention de la BAD

17. Il est recommandé à la BAD de : i) continuer à intervenir directement dans le secteur de l'agriculture et du développement rural, mais élaborer et assurer une large diffusion d'une stratégie plus ciblée, alignée sur ses priorités à moyen terme et sur le PDDAA ; de ii) renforcer son appui en faveur du développement régional et sous-régional ; et de iii) prévoir des ressources humaines et financières suffisantes pour garantir une mise en œuvre efficace de la nouvelle stratégie, tout en utilisant des financements supplémentaires provenant du secteur privé, des bailleurs de fonds privés, des États arabes et des nouveaux bailleurs de fonds. Des ressources adéquates devraient également être allouées aux pays membres régionaux et aux départements opérationnels de la BAD pour réaliser d'importantes analyses et études sectorielles.

Recommandations à l'intention du FIDA

18. Il est recommandé au FIDA de : i) s'engager résolument dans des travaux d'analyse en développant ses capacités internes et en nouant des partenariats stratégiques ; de ii) faire des distinctions dans la distribution des ressources administratives pour permettre un appui plus conséquent à l'élaboration de stratégies et d'activités dans les États fragiles ; et de iii) organiser l'échange de connaissances et d'expérience entre les trois divisions responsables de l'Afrique.

I. INTRODUCTION

Historique

1. Sur proposition de leurs présidents respectifs, les conseils d'administration de la Banque Africaine de Développement (BAD) et du Fonds International de Développement Agricole (FIDA) ont demandé que les services d'évaluation indépendants des deux institutions mènent une évaluation conjointe de leurs politiques et activités dans le domaine de l'agriculture et du développement rural en Afrique.

2. Le Bureau de l'Evaluation du FIDA (OE) et le Département de l'évaluation des opérations de la BAD (OPEV) ont lancé l'évaluation conjointe en juillet 2007, après que leurs directeurs aient signé un protocole d'accord au nom des présidents des deux institutions. Un comité de supervision[1], un groupe consultatif indépendant de haut niveau[2] et un secrétariat de l'évaluation conjointe[3] ont été constitués et des consultants recrutés pour les appuyer. Un rapport initial a été établi à partir du document d'orientation de l'évaluation conjointe, et remis aux directions du FIDA et de la BAD au début de l'année 2008. Ce rapport précisait les objectifs, les méthodes, les questions clés, le calendrier, les arrangements administratifs et les approches en matière de communication.

3. Mener l'évaluation conjointement a permis de mettre en commun la masse considérable de connaissances et de ressources sur l'agriculture et le développement rural accumulées par les deux organisations et d'autres acteurs, notamment l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et la Banque mondiale. Cela a facilité les recherches documentaires et les missions de terrain et rendu l'évaluation plus fiable et plus crédible. L'OE et l'OPEV ont dû se consulter régulièrement, convenir de méthodes communes et coordonner la communication avec les différents intervenants telles que la direction et les organes directeurs de la BAD et du FIDA. Ces modalités ont été énoncées dans le protocole d'accord, tout comme certaines mesures d'atténuation des risques telles que le découpage de l'évaluation conjointe en plusieurs phases et le recrutement de trois conseillers indépendants de haut niveau qui ont apporté leurs observations et conseils tout au long du processus. Le rapport final établi par ces conseillers est présenté à l'annexe 10.

Objectifs

4. L'évaluation conjointe avait quatre objectifs : i) déterminer la pertinence des politiques et des activités de la BAD et du FIDA dans le secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique au regard des défis actuels et des nouvelles problématiques ; ii) évaluer leurs performances et leur impact ; iii) évaluer les partenariats stratégiques que le FIDA et la BAD ont noué entre eux ou avec d'autres acteurs du secteur ; et iv) analyser les causes immédiates des performances et de la pertinence du FIDA et de la BAD dans le secteur et formuler des recommandations visant à renforcer l'efficacité de leurs interventions, y compris par des partenariats. L'équipe d'évaluation conjointe avait pour tâche d'examiner les activités passées et actuelles tout en restant tournée vers l'avenir, puisqu'elle a formulé des recommandations quant aux moyens que les deux organisations devaient mobiliser pour répondre à un environnement en évolution constante, compte tenu de leurs objectifs stratégiques et de leurs avantages comparatifs.

---

1 Constitué des directeurs de l'OE et de l'OPEV.

2 On a fait appel à des conseillers indépendants de haut niveau pour garantir aux organes directeurs que l'évaluation aurait la qualité attendue et serait conforme aux meilleures pratiques internationales. Le groupe consultatif était constitué de trois professionnels du développement ayant une vaste expérience de l'agriculture et du développement rural en Afrique et connaissant bien les questions relatives à l'évaluation : M. Per Pinstrup-Andersen (Danemark), ancien directeur général de l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, M. Robert Picciotto (Italie), ancien directeur général du Groupe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale, et M. Seydou Traoré (Mali), ancien ministre de l'agriculture du Mali.

3 Créé au sein de l'OE.

5. Contrairement aux évaluations externes indépendantes[4] réalisées dans les deux organisations au cours de la première moitié de la décennie, cette évaluation conjointe porte uniquement sur les activités du FIDA en Afrique et celles de la BAD dans le secteur agricole[5]. Elle s'intéresse en outre à certains processus administratifs qui n'existaient pas lors des évaluations externes indépendantes, par exemple la supervision directe, l'appui à l'exécution et la présence dans les pays pour le FIDA[6], ainsi que la décentralisation accélérée et la réorganisation de la gestion des connaissances pour la BAD.

Processus et produits

6. Pour être efficace, l'évaluation a été menée en quatre étapes successives et complémentaires : i) préparatifs : élaboration d'un document d'orientation puis d'un rapport initial ; ii) étape intermédiaire : établissement du rapport provisoire sur la base de recherches documentaires ; iii) travail de terrain : missions dans huit pays africains ; et iv) établissement du rapport final. Un échantillon de stratégies pays et de projets élaborés récemment par les deux organisations a également été analysé, et les conclusions ont été prises en compte dans le rapport final.

7. Pendant l'étape intermédiaire, de nombreux documents de la BAD, du FIDA et d'autres organisations ont été examinés, et des entretiens individuels ou en groupe ont eu lieu avec la direction et le personnel des deux organisations. Cette phase a permis de produire des documents de travail sur les questions suivantes : i) contexte, nouveaux défis et opportunités de l'agriculture et du développement rural en Afrique ; ii) méta-évaluation[7] des activités passées du FIDA et de la BAD à l'aide d'anciens rapports d'évaluation indépendante ; iii) examen des partenariats BAD/FIDA et noués avec d'autres acteurs du développement rural en Afrique ; et iv) analyse des processus administratifs (par exemple la supervision directe et l'appui à l'exécution) et de leur impact sur les résultats. Les documents de travail ont servis à préparer le rapport provisoire et le rapport final. Les résultats provisoires de l'évaluation ont été communiqués à la direction et au personnel ainsi qu'aux organes directeurs du FIDA et de la BAD, dont les commentaires ont été dûment pris en compte dans le rapport provisoire.

8. Le travail de terrain, qui s'appuyait sur les recherches documentaires, a consisté à réaliser des études pays sur le Ghana, le Mali, le Maroc, le Mozambique, le Nigéria, le Rwanda, le Soudan et la République-Unie de Tanzanie. L'équipe d'évaluation a pu valider les conclusions du rapport provisoire grâce à des visites de projets et aux échanges avec les pouvoirs publics partenaires, les représentants des bailleurs de fonds, le personnel des projets, les organisations de la société civile et les bénéficiaires. Une enquête d'opinion menée dans six des huit pays retenus est venue compléter les missions de terrain et a permis de recueillir les observations de multiples partenaires et acteurs sur les activités financées par les deux institutions[8].

9. Les recherches documentaires ont également abouti sur l'étude d'un échantillon de stratégies, de projets et de programmes récemment mis en place par les deux organisations en Afrique. L'objectif était de déterminer dans quelle mesure la BAD et le FIDA avaient pris en compte les conclusions des évaluations précédentes dans l'élaboration des nouveaux projets et stratégies.

---

[4] Voir www.ifad.org/evaluation/iee/report.pdf et http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents /Evaluation- Reports/ 02578228-EN-ADF7-9-EVALUATION.PDF.

[5] S'agissant de la BAD, l'évaluation conjointe ne s'intéresse qu'aux activités financées par le Département pour l'agriculture et l'agro-industrie (OSAN).

[6] Le conseil d'administration du FIDA a validé la politique en matière de supervision en décembre 2006 ; la décision de créer des bureaux dans les pays a été prise en septembre 2007 suite à l'évaluation par l'OE du programme pilote relatif à la présence sur le terrain du FIDA.

[7] La méta-évaluation a permis d'analyser les résultats et l'impact des politiques et des activités du FIDA et de la BAD, mais aussi d'en comprendre les causes immédiates grâce à l'examen approfondi d'anciennes évaluations menées par l'OE et l'OPEV.

[8] L'enquête a porté sur 200 acteurs dans six pays, notamment des ministres, des responsables des ministères chargés de l'agriculture et du développement rural, ainsi que des représentants du secteur privé, de la société civile et des bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux.

10. Le rapport final s'appuie sur le rapport provisoire et les quatre documents de travail qui l'accompagnent, sur les missions de terrain et l'enquête d'opinion, ainsi que sur l'étude des stratégies et des projets récents. Ces documents se trouvent sur la page Internet de l'évaluation[9].

11. Le projet de rapport final a pris en compte les observations des directions de la BAD et du FIDA. En septembre 2009, une réunion de consultation s'est tenue au Mali avec des représentants des États africains, de bailleurs de fonds, de la société civile et d'autres acteurs. Les observations recueillies ont été intégrées au présent rapport qui a été examiné par le Comité de l'évaluation et le Conseil d'administration du FIDA, ainsi que par le Comité pour l'efficacité du développement (CODE) de la BAD. La réponse commune des directions du FIDA et de la BAD à la présente évaluation se trouve à l'appendice 2.

12. Le second chapitre du présent rapport analyse les défis et les opportunités dans le domaine de l'agriculture et du développement rural en Afrique. Le troisième chapitre donne un aperçu des priorités stratégiques de la BAD et du FIDA et évalue leur pertinence par rapport au contexte décrit au chapitre II. Le quatrième chapitre se penche sur les résultats des activités financées par le FIDA et la BAD sur le continent africain et fait état des réformes institutionnelles menées ces dernières années pour accroître l'efficacité du développement. Le cinquième chapitre dresse un bilan des partenariats que le FIDA et la BAD ont noué entre eux ou avec les États et les autres acteurs du développement. Ce chapitre souligne l'importance de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, du Programme d'action d'Accra et du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA). Pour finir, le sixième chapitre présente les principales conclusions et recommandations.

II. CONTEXTE DES POLITIQUES RELATIVES A L'AGRICULTURE ET AU DEVELOPPEMENT RURAL : REPERCUSSIONS SUR LA STRATÉGIE

13. Ce chapitre i) décrit le contexte du secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique ; ii) examine son évolution récente et les défis et opportunités actuels ; et iii) analyse ses répercussions sur les organismes d'aide au développement. Le chapitre s'appuie sur le document de travail sur « *L'évolution du contexte et les perspectives de l'agriculture et du développement rural en Afrique » (The Changing Context and Prospects for Agricultural and Rural Development in Africa)* rédigé par H. Binswanger-Mkhize et A. McCalla (2008), ainsi que sur les conclusions des études pays.

A. Croissance économique et agricole en Afrique : tendances et répercussions

La croissance économique, la pauvreté et la sécurité alimentaire

14. Ces dernières années, les économies africaines se sont développées. La croissance économique a connu de grandes variations entre 1980 et 1993, puis elle s'est accélérée et stabilisée. Depuis 2001, les taux de croissance annuels dépassent 5 pourcent. Vingt pays du continent ont enregistré une croissance supérieure à la moyenne des pays développés depuis 1994. Mais la plupart des pays africains sont partis d'un niveau peu élevé. Dans les pays où la croissance s'est améliorée, la pauvreté a reculé, et l'essor de l'agriculture a contribué à réduire la faim. Certains pays sont encore en retard : les pays enclavés aux ressources limitées affichent les taux de croissance les plus faibles. Cependant, au regard des progrès réalisés au cours des 15 dernières années, le pessimisme qui ressortait des études et des rapports précédents n'est plus de mise aujourd'hui, même si la récession mondiale risque de ralentir fortement la croissance.

15. Plusieurs facteurs expliquent les progrès enregistrés par l'économie en général et par l'agriculture en particulier : plus grande stabilité de la conjoncture macroéconomique, diminution des conflits depuis le milieu des années 1990, amélioration de la gouvernance, libéralisation des marchés, amélioration de l'environnement d'affaires et meilleure répartition des rôles entre le secteur public et

[9] Voir www.ifad.org/evaluation/jointevaluation/docs/index.htm.

le secteur privé. Cela s'est traduit par un climat plus favorable aux investissements. De plus, le renforcement des organisations régionales, infrarégionales et de la société civile a rendu les pouvoirs publics plus redevables.

16. En matière de revenus, d'analphabétisme, d'espérance de vie et de nutrition, trop d'Africains vivent encore dans une pauvreté inadmissible, surtout en Afrique subsaharienne. La pauvreté est plus ancrée dans les zones rurales, où se concentrent 60 à 80 pourcent des populations pauvres. Des pays tels que le Cameroun, l'Éthiopie, le Ghana, le Mali, le Sénégal et l'Ouganda ont réduit leur taux de pauvreté d'au moins 15 points depuis le début des années 1990, mais l'insécurité alimentaire reste répandue. D'après les estimations de la FAO, la sous-alimentation touchait en 2003-2005 le quart des Africains, soit 217 millions de personnes. Depuis le début des années 1990, le pourcentage de personnes souffrant de la faim a diminué, mais leur nombre absolu est en hausse. Les retards de croissance et les insuffisances pondérales chez les jeunes enfants sont toujours plus fréquents dans les campagnes que dans les villes. Il y a eu peu de progrès à l'égard de l'indicateur 1.9 des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) – réduire de moitié la proportion de la population n'atteignant pas l'apport calorique minimal.

17. La plupart des personnes qui vivent avec un dollar par jour dépendent de l'agriculture pour leurs revenus et leur alimentation. En Afrique subsaharienne, deux tiers de la population active travaillent dans le secteur agricole, qui représente le tiers du PIB du continent. 80 pourcent de la population africaine vit de l'agriculture[10]. La productivité agricole a stagné ou diminué sur la majeure partie du continent : un agriculteur d'Afrique subsaharienne récolte en moyenne près de deux tonnes métriques de céréales à l'hectare, soit 50pourcent de moins qu'en Inde, 75 pourcent de moins qu'en Chine et 80 pourcent de moins qu'aux États-Unis[11].

18. La pauvreté rend de nombreux Africains vulnérables aux chocs. Depuis le milieu des années 1970, la plupart des crises alimentaires et des famines sont survenues en Afrique. La pauvreté a parfois généré des conflits et c'est dans les pays les plus pauvres que certains des conflits les plus violents ont eu lieu.

L'agriculture africaine

19. Depuis le milieu des années 1990, tout mène à croire que l'agriculture africaine connaît une réelle reprise, surtout par rapport au repli du début des années 1980. Toutefois, les progrès sont inégalement répartis. La croissance est médiocre en Afrique centrale et orientale et plus soutenue dans le nord, l'ouest et le sud du continent, où les pouvoirs publics ont adopté de meilleures politiques et où la croissance s'est traduite par une hausse des investissements privés et de la demande en produits agricoles. Dans de nombreuses régions, la productivité de la main-d'œuvre agricole a augmenté par rapport au début des années 1980, bien que pour le maïs, le sorgho et l'igname, le rendement à l'hectare soit au même niveau qu'en 1980[12]. Comme la croissance économique, l'essor de l'agriculture varie d'un pays à l'autre.

20. Il n'en demeure pas moins que les pouvoirs publics ne se préoccupent pas suffisamment de l'agriculture : malgré la Déclaration de Maputo de 2003, les crédits budgétaires affectés au secteur sont négligeables et bien loin des 11 à 14 pourcent des dépenses nationales qui ont permis les révolutions vertes en Asie. Les capacités des pouvoirs publics sont limitées, et les institutions du secteur généralement peu performantes, surtout si elles sont décentralisées. Les nouvelles techniques sont souvent inadaptées aux conditions locales ou les exploitants n'y ont pas facilement accès. Des politiques inadéquates et fluctuantes et les insuffisances des marchés empêchent les exploitations, qu'elles soient petites ou grandes, d'écouler leur production et font obstacle à l'investissement et à l'innovation. La demande à la ferme est limitée en raison du coût élevé du transport des produits vers les marchés et des intrants vers les exploitations. Le rôle central des femmes dans l'agriculture est

[10] Banque mondiale, 2008, p. 27.

[11] Ibid., p. 15, graphique 7.

[12] Voir http ://faostat.fao.org/.

négligé, bien que la question soit une priorité depuis des années. Le système commercial international est particulièrement défavorable à l'Afrique : l'agriculture bénéficie de mesures protectionnistes et de subventions dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), tandis que les pays africains subissent des pressions pour ouvrir leurs frontières aux importations bon marché. En conséquence, le niveau de protection de l'agriculture africaine lui est défavorable. Le volume de l'aide et l'allégement de la dette sont décevants. Tous ces facteurs jouent un rôle variable selon le pays et la période.

La récession économique mondiale

21. L'Afrique n'est pas responsable de la récession économique mondiale qui a débuté en 2008, la plus importante des 70 dernières années, mais elle va certainement en ressentir les conséquences. Les prévisions de croissance économique pour 2009 ont été plusieurs fois révisées à la baisse. En 2008, les économies africaines ont enregistré un taux de croissance global de 5,4 pourcent, soit 3,4 pourcent par habitant. D'après les dernières prévisions pour 2009, la croissance s'établira à 2 pourcent, et la production par habitant sera stable. En Afrique septentrionale et australe, la croissance sera ralentie par le recul de la demande de produits manufacturés, du tourisme et de l'investissement direct étranger. Ailleurs sur le continent, la diminution des envois de fonds des expatriés, des flux d'aide ainsi que la baisse des prix à l'exportation constituent les principales menaces. Le recul des prix des aliments de base et du pétrole atténuera ces effets dans les pays importateurs.

22. Les zones rurales ne seront pas épargnées par le ralentissement économique : les prix des produits agricoles et les envois de fonds diminueront, ce qui pourra avoir de graves conséquences dans les régions à forte émigration, notamment au Sahel. La demande de produits alimentaires à plus forte valeur ajoutée diminuera, tout comme le nombre d'emplois saisonniers et non agricoles. Cependant, les villages qui sont encore autosuffisants pour les produits alimentaires et les services − ce qui est la norme en Afrique − seront à l'abri des pires effets de la crise et pourraient même servir de filet de sécurité sociale et de source d'emplois aux chômeurs des villes. En raison de la faible élasticité-revenu des produits agricoles, l'agriculture sera moins touchée par le ralentissement économique que les autres secteurs. Le maintien du niveau des investissements en zone rurale et l'augmentation de la productivité agricole seraient donc de bonnes contre-mesures.

B. Opportunités de l'agriculture et du développement rural en Afrique

23. Malgré la récession et les grands défis à relever, les tendances actuelles et à long terme semblent indiquer que les investissements dans l'agriculture vont augmenter. Dans le segment des cultures traditionnelles, dont les petits exploitants africains dépendent, les perspectives sont encourageantes. Il y a eu des améliorations dans les politiques macroéconomiques et sectorielles, ce qui a favorisé les investissements privés. Les prix des produits agricoles semblent se stabiliser au-dessus des niveaux relativement bas atteints avant la crise alimentaire de 2008, après le sommet atteint grâce à la croissance mondiale et à la forte demande de biocombustibles. Selon l'équipe d'évaluation, d'importantes opportunités se présentent aux exploitants et aux agroentreprises, et l'agriculture africaine peut jouer un rôle significatif dans la lutte contre la pauvreté et la faim.

24. Malgré les progrès encore modestes enregistrés dans le secteur agricole, il est essentiel de reconnaître son importance pour la croissance économique, la création d'emplois et la sécurité alimentaire. L'agriculture a une influence déterminante sur la sécurité alimentaire des ménages et la réduction de la pauvreté, surtout en Afrique. Les populations pauvres du continent possèdent généralement de petites parcelles qu'elles exploitent pour leurs propres besoins et, de plus en plus, à des fins commerciales. Les données et l'expérience de terrain accumulées au cours des deux dernières décennies[13] indiquent que le développement des activités de ces 80 à 100 millions de petits

[13] Selon le Président du FIDA, M. K. F. Nwanze, « les investissements dans l'agriculture représentent un des moyens les plus efficaces et les plus durables pour lutter contre le chômage, car environ 80 pourcent de la production agricole de l'Afrique repose sur les petits exploitants, qui ont à leur charge environ la moitié de la population du continent. »

exploitants[14] pourrait être l'une des principales solutions pour réduire la pauvreté. Selon le Rapport sur le développement dans le monde de 2008, l'augmentation du PIB due au secteur agricole serait quatre fois plus efficace pour réduire la pauvreté des populations les plus pauvres que l'augmentation du PIB due aux autres secteurs. L'importance de l'agriculture ne fait aucun doute, et son potentiel doit être exploité. Investir dans l'agriculture peut aider à combattre durablement et efficacement le chômage qui touche nombre de zones rurales. La croissance du secteur agricole enregistrée dans plusieurs pays permet d'espérer de bons résultats dans les pays où la progression a été moins importante. Pour appuyer ce processus, il importe avant tout d'élaborer des politiques adaptées et de mettre en place des institutions pour les mettre en œuvre.

25. Des mesures macroéconomiques seront nécessaires, notamment pour assainir le climat des affaires, supprimer les mesures protectionnistes défavorables aux produits agricoles, en particulier aux exportations, créer des infrastructures adéquates et favoriser l'investissement. Si l'agriculture doit contribuer davantage à la réduction de la pauvreté, les petits exploitants doivent avoir un meilleur accès aux marchés. Il ont besoin de techniques pour augmenter leur productivité et leur rentabilité, de chaînes intégrées d'approvisionnement en intrants et de distribution des produits, d'organismes d'appui, de mesures incitatives favorisant l'investissement et de marchés nationaux et internationaux qui soient ouverts et équitables.

26. À moyen comme à long terme, des domaines tels que la biotechnologie et la production de biocombustibles offrent d'importants débouchés à l'agriculture. Des changements spectaculaires se dessinent déjà dans le secteur agroalimentaire international et dans la recherche agronomique avec la mise au point de nouvelles variétés à haut rendement, résistant aux parasites ou à la sécheresse. Ces évolutions ouvriront de nouveaux débouchés aux exploitants africains, surtout sur les marchés nationaux et régionaux et dans les échanges Sud-Sud qui ne cessent de croître.

27. Le renforcement de la coopération interafricaine au cours des 20 dernières années, à l'échelle régionale et au sein de l'Union africaine, a favorisé l'essor du commerce régional. Les communautés économiques régionales sont déterminées à créer des unions douanières et des marchés communs. À mesure que ces structures se mettent en place, les échanges régionaux augmentent mais le potentiel est loin d'être totalement exploité. Pour la plupart des produits agricoles, les marchés régionaux enregistrent une croissance supérieure à celle des marchés étrangers. De plus, l'urbanisation va entraîner une hausse de la demande en produits alimentaires à forte valeur ajoutée.

28. Jusqu'à récemment, les grands marchés asiatiques qui affichaient une bonne croissance, surtout la Chine et l'Inde, étaient largement autosuffisants sur le plan alimentaire. Or la croissance économique et l'urbanisation ont entraîné une augmentation de la demande en aliments destinés à la consommation animale et humaine. Du fait que ces pays peuvent difficilement augmenter les superficies cultivées – les meilleures terres étant déjà exploitées de façon intensive – ils augmenteront certainement leurs importations de produits agricoles[15]. Dans certaines régions asiatiques, la pénurie, et donc la demande croissante d'eau, ont exercé une pression sur les systèmes d'irrigation et favorisé la croissance des importations. Grâce à ses vastes zones sous-cultivées et potentiellement arables, à son potentiel d'irrigation encore sous-exploité et à son long littoral de l'Océan indien qui lui donne accès à l'Asie, l'Afrique sera bien placée pour répondre à l'augmentation de la demande.

29. On déplore souvent l'absence de révolution verte en Afrique. Des progrès techniques ont cependant eu lieu : citons par exemple l'amélioration de variétés de manioc certifiées *virus-free* et la mise au point de nouvelles variétés de riz telles que le Nerica, qui associent les caractéristiques des souches de riz africaines et asiatiques. Si les investissements sont suffisants, la recherche traditionnelle et les procédés biotechnologiques devraient permettre de surmonter les problèmes techniques liés aux cultures et à l'élevage en Afrique. Les institutions nationales et régionales de recherche agronomique

[14] Ils couvrent les besoins de 400 millions de personnes.

[15] Les exportations vers la Chine de soja destiné à l'alimentation des animaux et d'huile de palme pour la cuisson ont connu une hausse spectaculaire. La Chine vise l'autosuffisance en produits de première nécessité, mais est disposée à importer massivement des produits à plus forte valeur ajoutée.

et de technologies agricoles doivent être développées pour mettre au point des techniques adaptées aux différents environnements agroécologiques, car le fossé technologique ne cesse de se creuser pour les producteurs africains. Les sciences et les techniques doivent viser à accroître la productivité et les rendements pour réduire la pauvreté, tout en s'intéressant aux problèmes liés aux ressources naturelles tels que la fertilité des sols pour garantir un développement durable.

30. Les États africains, les institutions régionales et les partenaires au développement s'engagent de plus en plus en faveur de l'agriculture et le développement rural. L'aide et les investissements de nouveaux bailleurs de fonds privés et de bailleurs publics non traditionnels tels que le Brésil, la Chine et l'Inde ne cessent de croître, ce qui rend aussi plus difficile la coordination des différentes interventions de développement. En revanche, en mettant l'accent sur l'appropriation des interventions par les pays, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement offre un moyen réaliste de progresser.

31. Cet ensemble de facteurs justifient une participation à la fois plus large et plus cohérente de la BAD et du FIDA dans le secteur agricole. On sait que l'essor de l'agriculture crée des emplois, réduit la pauvreté et favorise la sécurité alimentaire, que de nombreux marchés régionaux et internationaux s'ouvriront dans un futur proche aux produits agricoles, et que des techniques et des produits novateurs (notamment les biocombustibles) sont en train d'être adoptés partout sur le continent. Il reste donc à définir l'ampleur et la nature de l'appui à apporter au secteur, ainsi que les investissements et les politiques qui devront être mis en place par les États de la région, le secteur privé, la société civile et les bailleurs de fonds. Il convient ainsi d'analyser les anciens et les nouveaux défis de l'agriculture et du développement rural en Afrique.

C. Défis de l'agriculture et du développement rural en Afrique

32. Bien que l'Afrique soit sur la voie du développement et que les opportunités qui s'offrent à l'agriculture soient nombreuses, de graves menaces continuent de peser sur ce secteur. Il s'agit notamment de la plus grande variabilité du climat et, les négociations du Cycle de Doha de l'Organisation mondiale du commerce ayant été interrompues, des incertitudes par rapport à l'évolution du commerce international. A long terme, les problèmes suivants se posent : i) dans les zones rurales, il est difficile de développer des marchés efficaces et concurrentiels pour l'approvisionnement en intrants et la distribution de la production, ainsi que d'offrir des services de financement et d'adapter les marchés aux nouvelles chaînes d'approvisionnement ; ii) les mesures prises pour améliorer la gouvernance sont insuffisantes, et la décentralisation politique est limitée ; iii) les engagements financiers des pouvoirs publics en faveur de l'agriculture et du développement rural sont trop faibles ; et iv) plusieurs conflits armés ne sont pas résolus.

33. L'aménagement des infrastructures progresse lentement, notamment celles qui permettront de relier les pays enclavés et les régions éloignées des pays côtiers aux centres de la demande et aux ports. L'intégration régionale est également lente, et les organisations régionales et infrarégionales manquent de financements. La vulnérabilité reste grande, l'inégalité des sexes persiste, et il est difficile de stimuler l'agriculture et le développement rural dans les États fragiles et les autres pays à faible revenu, où le secteur joue un rôle particulièrement important. Ces pays ont généralement d'autres obstacles à surmonter, notamment les conflits, pour atteindre la même croissance agricole que les autres pays.

34. Enfin, bien que l'aide apportée à l'agriculture et au développement rural de l'Afrique par les bailleurs de fonds, traditionnels ou non, ait recommencé à augmenter après avoir été fortement réduite dans les années 1990, le ralentissement actuel de l'économie mondiale menace les nouveaux engagements, surtout si la qualité et l'efficacité de l'aide ne peuvent être prouvées et améliorées.

Les institutions rurales

35. Dans bien des pays africains, la coopération entre les institutions agissant dans le domaine de l'agriculture et du développement rural n'est ni efficiente, ni efficace. Les pouvoirs publics, le secteur privé, les communautés et la société civile doivent pourtant conjuguer leurs efforts afin de mettre en

œuvre de nouveaux programmes et systèmes d'appui et, ensemble et individuellement, offrir plus de services aux petits exploitants. Le contexte institutionnel détermine quel acteur participe au développement, quelle efficacité il aura et comment les avantages sont répartis. Malgré les actions des États, des bailleurs de fonds et des fondations, la majeure partie des investissements, des initiatives et des innovations en faveur de l'agriculture et des activités rurales non agricoles émane du secteur privé, qu'il s'agisse de petites exploitations familiales, d'entreprises agroalimentaires ou de sociétés multinationales.

Des marchés sous-développés et difficiles d'accès

36. La libéralisation suppose que les marchés coordonnent les prix, les investissements, la production et les ventes. Mais en Afrique rurale, leurs insuffisances sont particulièrement flagrantes. Les acheteurs, les fournisseurs d'intrants et de capitaux, et les exploitants, surtout les petits, se connaissent souvent mal les uns les autres. Les investisseurs privés hésitent à investir dans des installations de transformation et de commercialisation, car ils ne sont pas certains que les exploitants produiront suffisamment et qu'ils atteindront la capacité maximale. Les fournisseurs d'intrants stockent peu d'engrais et de semences améliorées, et ils ne connaissant pas suffisamment les besoins des exploitants. Les systèmes financiers sont sous-développés en zone rurale. La clientèle étant composée de petits ménages exploitant des fermes disséminées sur de vastes territoires, les coûts de transaction sont élevés pour les agences bancaires traditionnelles.

37. Il est d'autant plus urgent de remédier à cette situation que certaines chaînes d'approvisionnement agricoles ont connu des transformations, notamment celles destinées à l'exportation ou aux supermarchés dans les villes. Dans ces segments de marché, les intermédiaires et les détaillants exigent de plus en plus le respect de calendriers précis et attendent de se faire livrer des produits en gros, de qualité supérieure, normalisés et souvent certifiés, par exemple par rapport à l'utilisation de produits agrochimiques et au travail des enfants. Les petits exploitants ont souvent du mal à satisfaire à ces exigences et se replient sur d'autres marchés où leurs produits sont vendus moins chers.

Un commerce inégal et inéquitable

38. L'accès limité aux marchés – à la fois nationaux et internationaux – met en péril l'agriculture africaine. Les barrières commerciales et les subventions à l'exportation des pays de l'OCDE, les carences des systèmes de production et le manque de standardisation des produits freinent les échanges et l'accès aux marchés sur le continent même. Les politiques nationales nuisent aussi parfois aux agriculteurs africains. La protection de l'agriculture dans les pays de l'OCDE entraîne une baisse des prix de certains produits de base sur les marchés mondiaux et prive les exportateurs africains de revenus potentiels. Le coton en est un exemple frappant, puisque les exportations subventionnées des gros producteurs ont fait baisser les cours internationaux. La plupart des agriculteurs africains ne peuvent concurrencer les importations à bas prix de céréales et de viande subventionnées qui sont destinées au consommateur des villes. En théorie, la libéralisation des échanges et des accords commerciaux dans le secteur agricole devrait permettre aux producteurs africains d'exporter librement vers les pays du Nord. Or, dans la pratique, certaines exportations – il s'agit souvent de produits porteurs non traditionnels tels que les produits horticoles ou les poissons à forte valeur ajoutée – se heurtent à des obstacles non tarifaires, notamment à des réglementations sanitaires et phytosanitaires très strictes. Les entreprises agro-industrielles africaines qui se tournent vers les marchés d'exportation doivent acquitter des droits de douane progressifs sur les produits transformés – les produits non transformés peuvent bénéficier d'une franchise de droits et les droits progressent rapidement dès que les produits ont subi des transformations. Ces questions de nature systémique appellent une réaction stratégique.

La croissance démographique et le VIH/SIDA[16]

39. Bien que la croissance démographique ralentisse en Afrique, la population du continent devrait passer de 933 millions de personnes en 2005 à 1,5 milliard en 2030 et à 2 milliards en 2050. L'agriculture doit se développer au même rythme si elle veut répondre à la hausse de la demande en produits alimentaires et à plus forte valeur ajoutée (compte tenu de l'augmentation des revenus). Cependant, l'épidémie du VIH/SIDA demeure très répandue en Afrique orientale et australe et, si aucun scénario catastrophe n'a eu lieu, les pays dont le taux de séropositivité excède 10 pourcent chez les adultes seront pénalisés et afficheront une croissance économique plus faible.

Les ressources naturelles et l'environnement

40. La dégradation de l'environnement causée par l'augmentation des populations rurales et une pression accrue sur les ressources foncières et hydriques est bien réelle et risque de s'aggraver. L'érosion, la dégradation des sols, la désertification, la salinisation, la déforestation, la diminution de la biodiversité, l'assèchement des réserves d'eau souterraine ou encore la pollution des cours d'eau en sont quelques exemples. Les pénuries d'eau pourraient s'aggraver, surtout en Afrique septentrionale et australe, étant donné la croissance démographique va engendrer une augmentation de la demande.

La gestion foncière

41. La gestion des terres et le régime foncier sont des questions politiquement très délicates en Afrique. L'acquisition par des pays riches et des multinationales de terres agricoles dans des pays pauvres est un phénomène désormais mondial qui a même été abordé lors du récent sommet du G8, en juillet 2009. Un certain nombre de multinationales se tournent vers le continent africain pour produire des biocombustibles comme l'éthanol. Elles ont souvent besoin de vastes territoires et de grandes quantités d'eau pour l'irrigation. Cette évolution récente risque d'avoir de graves conséquences sur l'agriculture paysanne semi-commerciale si elle n'est pas gérée par des politiques adaptées, répartissant les bénéfices de la production de biocombustibles et mettant les entreprises agroalimentaires et les agriculteurs locaux à contribution.

Le changement climatique

42. L'agriculture est particulièrement vulnérable au changement climatique. Si l'évolution du climat est difficile à prévoir dans certaines régions, on s'accorde généralement à dire que le réchauffement de la planète entraînera des changements importants au cours du XXI° siècle. Au siècle dernier, les agriculteurs africains ont souvent dû s'adapter à différentes conditions météorologiques d'une décennie à l'autre, mais les changements attendus dans l'avenir auront une plus grande ampleur que les variations connues jusqu'à aujourd'hui. En zone rurale, la vulnérabilité et la gestion des risques font depuis longtemps partie intégrante des stratégies de subsistance de nombreux Africains qui côtoient chaque jour le risque, que ce soit sous forme de sécheresse, de maladie ou d'accident. En revanche, ils sont de plus en plus nombreux à être confrontés à une multitude de risques en disposant de peu de ressources − une situation endémique dans les États fragiles et les autres pays à faible revenu.

L'agriculture et le développement rural dans les États fragiles et les autres pays à faible revenu

43. La promotion de l'agriculture et de l'économie rurale dans les États fragiles[17] et les autres pays à faible revenu est un enjeu important. Dans ces pays, les revenus sont très bas, les ménages ont souvent

[16] Le VIH/SIDA risque de dévaluer les biens tels que les terres, l'épargne et le bétail des ménages et des communautés affectés par la maladie.

[17] D'après la Banque mondiale, les pays suivants sont considérés comme les principaux États fragiles du continent africain : l'Angola, le Burundi, le Congo, la Côte d'Ivoire, l'Érythrée, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Nigéria, la République démocratique du Congo, le Soudan et le Togo. Les pays suivants sont considérés comme très fragiles : les Comores, le Libéria, la République centrafricaine, la Somalie et le Zimbabwe.

épuisé leur épargne et vendu leurs autres biens, et les besoins sont généralisés et urgents. Les pouvoirs publics sont faibles ou ont des ressources et des capacités insuffisantes alors que les institutions ont été affaiblies par les chocs et que les entreprises privées sont réticentes à investir. Dans un tel contexte, les stratégies doivent respecter des étapes précises et utiliser les capacités pour satisfaire d'abord les besoins les plus urgents.

Recherche et innovations agricoles

44. Les progrès en termes de productivité et de durabilité passent par la recherche agronomique et les innovations techniques. Comme d'autres secteurs publics, la science et la technologie manquent de financements alors que le fossé scientifique et technologique qui sépare l'agriculture subsaharienne du reste du monde ne cesse de se creuser. Les raisons sont les suivantes : i) les institutions scientifiques et technologiques de l'Afrique subsaharienne sont inefficientes et sous-financées ; ii) les innovations intéressantes ne sont pas bien répertoriées et diffusées ; et iii) les évolutions rapides du contexte international de la recherche en faveur de la biotechnologie et de la recherche agronomique privée. Une telle situation est particulièrement inquiétante compte tenu du rôle que les nouvelles techniques peuvent jouer dans l'adaptation au changement climatique et la gestion des ressources en l'Afrique subsaharienne.

Les activités régionales

45. De nombreuses grandes questions relatives à l'agriculture et au développement rural de l'Afrique ne pourront être réglées que grâce à la coopération régionale. Les principaux débouchés qui s'offrent aux agriculteurs africains sont sans conteste les produits alimentaires de première nécessité et les produits d'origine animale destinés aux marchés nationaux et régionaux. Pour les développer, il convient de mettre en place une infrastructure régionale adéquate et d'éliminer les barrières commerciales pour les produits alimentaires, par exemple dans le cadre d'une intégration régionale. Une solution régionale est également nécessaire concernant les marchés des intrants, particulièrement des engrais. Des actions collectives transfrontalières doivent servir à mieux gérer les ressources naturelles et l'environnement et à lutter contre les épidémies de maladies végétales et animales.

Le rôle des Hommes et l'égalité des sexes

46. L'agriculture africaine répartit clairement les rôles entre hommes et femmes. Plus que partout ailleurs dans le monde, les femmes africaines participent à la gestion des exploitations agricoles et agro-industrielles et au commerce des produits agricoles. Dans certains pays africains, elles constituent une forte proportion de la main-d'œuvre occasionnelle. Or les politiques et les programmes des États et des bailleurs de fonds considèrent généralement que l'agriculture est pratiquée à temps plein par les hommes et que l'information et les prestations doivent donc être destinées aux hommes en tant que chefs de famille. Les femmes, qui ont souvent un niveau d'éducation plus bas que les hommes, sont particulièrement défavorisées dans les transactions avec le monde extérieur. Les travaux ménagers et les responsabilités familiales limitent en effet le temps qu'elles peuvent consacrer aux travaux agricoles, et elles sont aussi moins visées par les institutions, par exemple dans les campagnes de vulgarisation. Il n'est alors pas étonnant que les enquêtes révèlent que les agricultrices ont souvent une moins bonne productivité que les hommes.

La volonté politique

47. Les obstacles au développement agricole et rural ne manquent pas. Certains problèmes peuvent être traités directement grâce à des politiques adaptées ou à des investissements ciblés dans des projets. D'autres problèmes devront être considérés comme des risques qu'il s'agit de gérer. Il faudra donc travailler à l'atténuation des risques et ajuster les interventions aux nouvelles possibilités et menaces. En outre, compte tenu des multiples obstacles à surmonter et des nombreuses tâches à accomplir, il n'est pas aisé d'élaborer des politiques appropriées, d'en définir les priorités, de bien les coordonner dans le temps, ainsi que d'éviter le « saupoudrage » des interventions publiques et les efforts inutiles. C'est pourquoi les États africains et leurs partenaires doivent démontrer leur volonté politique et leur sens du leadership afin d'analyser et de gérer correctement les différentes

interventions. Cette volonté est certes plus marquée depuis quelques années, comme en témoigne le prochain chapitre, mais les insuffisances restent encore importantes en matière de leadership.

D. Évolution des politiques en matière d'agriculture et de développement rural en Afrique

48. Dans les années 1990, la plupart des bailleurs de fonds et des États se sont désintéressés de l'agriculture africaine. L'une des raisons en est qu'ils ont suivi certaines idées peu judicieuses du Consensus de Washington, selon lesquelles la croissance économique reposerait avant tout sur une politique économique globale et qu'il ne serait pas réellement nécessaire d'élaborer des politiques sectorielles. Pendant la majeure partie de la décennie, les prix mondiaux des produits alimentaires sont restés bas, ce qui a empêché d'investir massivement dans l'agriculture africaine. Lorsque les OMD ont été adoptés au début des années 2000, l'agriculture est redevenue un centre d'intérêt. On a vite compris que la pauvreté et la faim touchaient plus durement les zones rurales et qu'il fallait miser sur l'agriculture et le développement rural pour pouvoir réaliser l'OMD 1. Le Rapport sur le développement dans le monde de 2008, consacré à l'agriculture et au développement rural, une évaluation récente de la Banque mondiale[18], l'évaluation externe indépendante de la FAO (FAO, 2007) et la présente évaluation conjointe reflètent cette prise de conscience. La soudaine flambée des prix des aliments en 2007-2008 et la récession économique ont affaibli les arguments en faveur de l'achat de céréales à bas prix sur le marché mondial. Conjuguée à la prise de conscience sur les dangers liés au changement climatique, cette reconnaissance du rôle de l'agriculture a réveillé les interrogations quant à la capacité du monde en général, et de l'Afrique en particulier, à subvenir à ses besoins alimentaires à moyen et long terme.

Programme Détaillé pour le Développement de l'Agriculture Africaine (PDDAA)

49. Le regain d'intérêt pour l'agriculture africaine a été marqué, en novembre 2002, par le lancement du PDDAA, qui vise à aider les pays du continent à faire de l'agriculture le moteur de leur croissance économique, ainsi que par la Conférence des ministres de l'agriculture de l'Union Africaine de Maputo (2003), qui ont reconnu qu'il était nécessaire d'accroître la production alimentaire et agricole pour garantir une sécurité alimentaire durable. En adoptant la Déclaration de Maputo, les pays ont convenu de mettre en œuvre le PDDAA, qui prévoit des projets d'investissement et des plans d'action axés sur le développement agricole aux niveaux régional, national et continental. Ces investissements reposent sur quatre piliers : i) la gestion des terres et de l'eau, y compris l'irrigation ; ii) l'accès aux marchés, comprenant l'aménagement des infrastructures et le renforcement des capacités des agriculteurs commerciaux et des petits exploitants ; iii) l'approvisionnement alimentaire et la réduction de la faim, notamment avec l'amélioration de la production et de la commercialisation et l'augmentation des échanges commerciaux ; et iv) la recherche agronomique visant à mettre au point des nouvelles techniques et à les diffuser. Les pays ont convenu de consacrer, dans un délai de cinq ans, au moins 10 pourcent de leur budget national à l'agriculture et au développement rural, et de viser une croissance agricole de 6 pourcent par an, jugée nécessaire pour assurer l'essor socioéconomique de l'Afrique. Le PDDAA a été lancé dans le cadre du NEPAD et est désormais géré par l'Union africaine. Bien qu'il ait fallu du temps pour exécuter le plan pour l'Afrique énoncé dans le document d'origine, les grands principes du PDDAA sont les suivants : i) une mise en œuvre progressive afin que l'Union africaine et ses États membres s'approprient le programme ; ii) l'adoption d'autres initiatives, notamment l'Alliance pour une révolution verte en Afrique (AGRA) ; et iii) la reconnaissance par les grands bailleurs de fonds que le programme est le principal lieu de discussion des questions relatives à l'agriculture africaine[19].

L'appui des États africains à l'agriculture

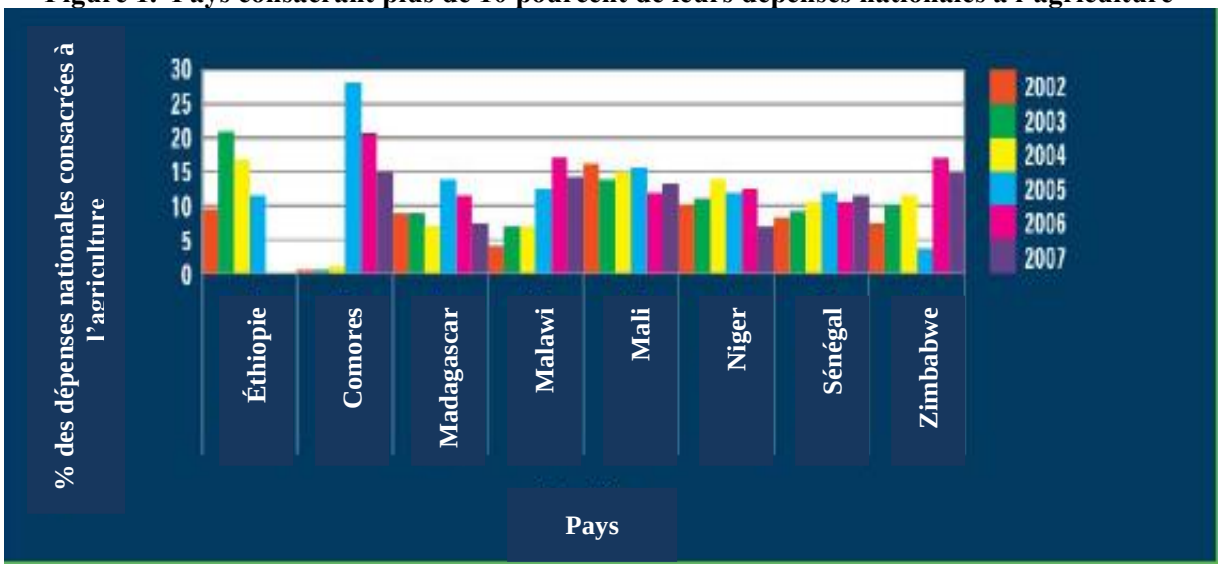
50. Les dépenses que les États africains consacrent à l'agriculture ont effectivement augmenté (voir la figure 1). Au début de l'année 2009, l'Éthiopie, Madagascar, le Malawi, le Mali, la Namibie, le

[18] Banque mondiale, 2007.

[19] La participation du groupe des bailleurs de fonds à la dernière réunion consacrée au PDDAA, qui s'est tenue en mars 2009 à Centurion (Afrique du Sud), et la déclaration qui en a résulté en témoignent.

Niger et le Tchad avaient atteint le taux de 10 pourcent prévu par la Déclaration de Maputo de 2003. Il n'est toutefois pas certain que tous ces États soient vraiment déterminés à respecter l'esprit et la lettre de cette déclaration : les dépenses publiques au titre de l'agriculture sont certes en progression, mais si l'on s'intéresse à leur pourcentage du budget de l'État ou du PIB agricole, elles sont souvent inférieures à celles d'autres pays en développement.

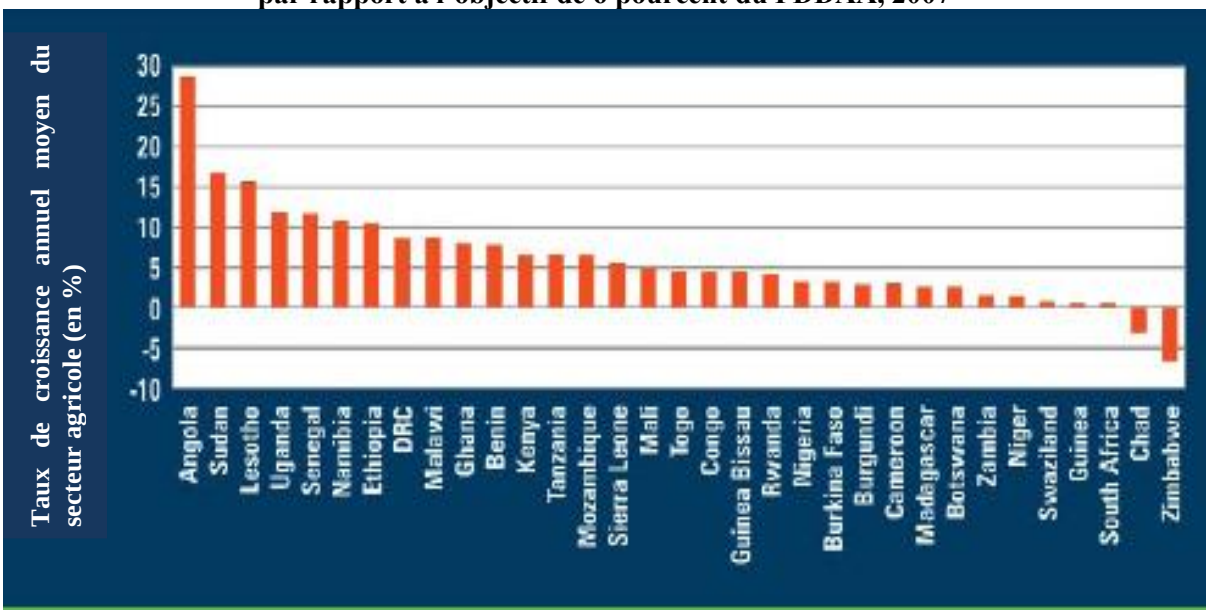
Figure 1. Pays consacrant plus de 10 pourcent de leurs dépenses nationales à l'agriculture



Source : Union africaine/NEPAD 2009.

51. S'agissant de la croissance du secteur agricole, l'Afrique a dépassé l'objectif fixé par le PDDAA en 2007 (6,5 pourcent contre 6 pourcent). Depuis 2003, le nombre de pays ayant atteint cet objectif a presque doublé en passant à 10 (voir la figure 2).

Figure 2. Taux de croissance de l'agriculture dans les pays subsahariens par rapport à l'objectif de 6 pourcent du PDDAA, 2007



Source : Division de statistique des Nations Unies, 2008 ; indicateurs du développement dans le monde, 2008. Voir http ://www.resakss.org/content/AW_CAADP6_COUNTRY.gif.

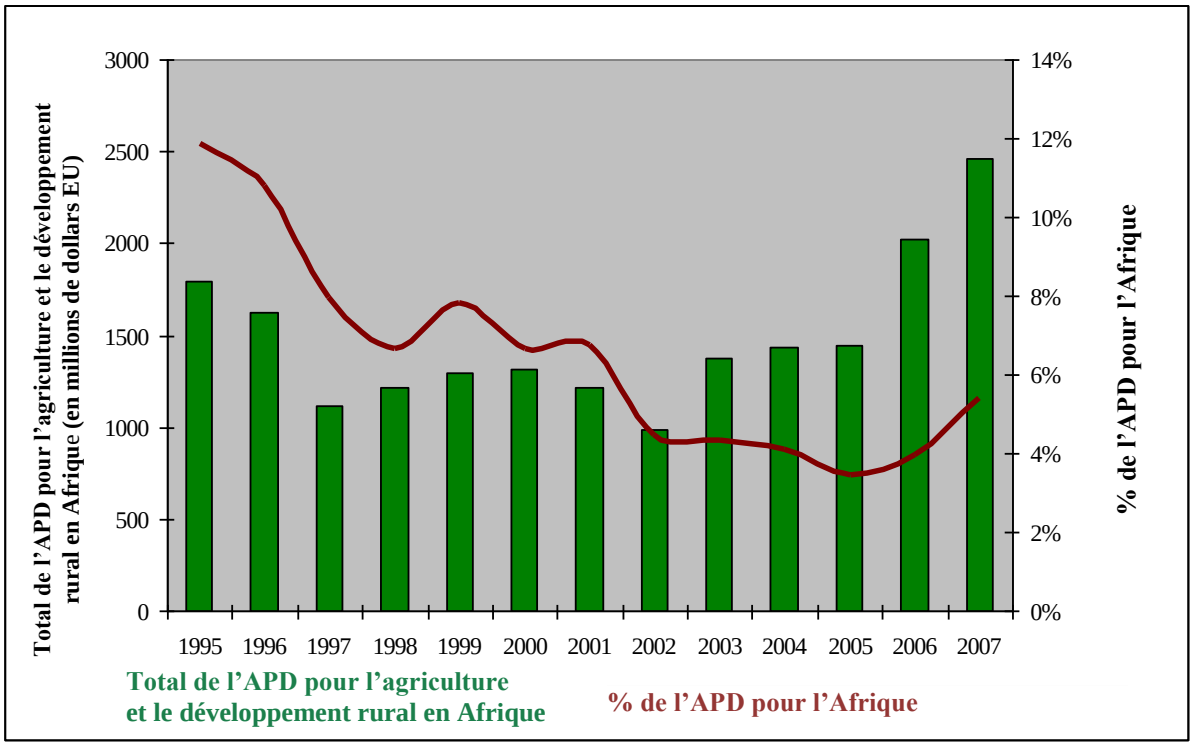
52. Dans l'ensemble, l'équipe d'évaluation conjointe a constaté que des actions importantes étaient menées pour augmenter les investissements en faveur de l'agriculture et du développement rural dans les pays visés par les études de cas. Cependant, des questions subsistent quant à l'efficacité de ces investissements. La corrélation entre les dépenses effectuées et la croissance de l'agriculture africaine n'est pas toujours évidente : dans les années 1970 et 1980, ces dépenses étaient parfois élevées, mais

l'impact faible. Le niveau des investissements dans l'agriculture et le développement rural est manifestement important, mais leur composition et leur efficacité sont déterminantes. Il convient donc d'analyser en profondeur les différents projets d'investissement et de définir des priorités, ce qui est difficile pour de nombreux pays.

L'aide publique au développement en faveur du secteur agricole

53. Le regain d'intérêt pour l'agriculture et l'accroissement des dépenses des pays africains se sont accompagnés d'une augmentation de l'aide publique au développement (APD) en faveur du secteur agricole (voir la figure 3). En 2002, l'APD consacrée à l'agriculture et au développement rural atteignait son niveau le plus bas, soit 991 millions de dollars EU, mais en 2007, elle avait plus que doublé pour atteindre 2 456 millions de dollars EU. La part de l'APD affectée à l'agriculture et au développement rural dans la région est passée de 11,8 pourcent à 3,5 pourcent entre 1995 et 2005. En 2007, elle avait toutefois amorcé une reprise, atteignant 5,4 pourcent. Les engagements au titre de l'APD pour 2008 et 2009 sont encore plus importants, et les nouveaux bailleurs de fonds bilatéraux et les fondations privées y participent de plus en plus activement. Il n'en demeure pas moins que la part de l'APD qui est consacrée à l'agriculture et au développement rural demeure exceptionnellement faible par rapport au niveau de 1995 (11,8 pourcent). Enfin, il faut souligner qu'entre 1998 et 2007, le FIDA et la BAD ont financé environ la moitié de l'APD multilatérale destinée à l'agriculture et au développement rural en Afrique. Ces chiffres témoignent du rôle important que ces deux organisations jouent dans ce secteur, alors que d'autres bailleurs de fonds l'ont délaissé dans les années 1990 et au début des années 2000.

Figure 3. Aide publique au développement (APD) pour l'agriculture et le développement rural en Afrique (engagements)



Note : L'agriculture et le développement rural concernent l'agriculture, la foresterie et la pêche.
Source : http ://stats.oecd.org/WBOS/Index.aspx?DatasetCode=CRSNEW.

54. On peut s'attendre à une augmentation du financement extérieur. Les engagements pour 2008 et 2009 seront encore plus importants si l'on prend en compte les nouvelles initiatives telles que le milliard d'euros annoncé par l'Union européenne, les montants comparables promis par l'Espagne et les États du Golfe, et le fait que l'Afrique obtiendra une part considérable des fonds de réaction rapide destinés à l'agriculture annoncés par les institutions financières internationales (IFI) en 2008. Les contributions privées ont également augmenté, notamment dans le cadre de l'AGRA. Citons aussi le soutien important apporté par la Bill and Melinda Gates Foundation. De nouveaux bailleurs de fonds

sont apparus depuis le début du XXI^{e} siècle, notamment le Brésil, la Chine, l'Inde, la République de Corée, l'Arabie saoudite et certains États du Golfe présents sur le continent africain. La multiplication des bailleurs de fonds est bénéfique, car elle permet d'affecter des ressources supplémentaires à l'agriculture et au développement rural, mais elle pose également des problèmes de coordination dans un secteur dont les institutions sont généralement faibles.

Des politiques défaillantes et un manque d'encadrement

55. Bien qu'il y ait eu une réaction concertée à la crise des prix des produits alimentaires et que le PDDAA soit un élément fédérateur utile, le secteur de l'agriculture et du développement rural souffre des insuffisances des politiques et d'un manque d'encadrement. De nombreux États, surtout en Afrique subsaharienne, ne sont pas en mesure de gérer l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de programmes sectoriels adaptés pour atteindre le double objectif de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté. Dans l'architecture complexe de l'aide au développement, leur capacité à coordonner les politiques et à gérer la répartition des tâches est elle aussi limitée. Ces lacunes en matière de politiques sont encore aggravées par le manque de connaissances sur un secteur très complexe et par la grande hétérogénéité du continent, dans lequel les conditions locales et la connaissance des besoins varient énormément. Pour répondre aux questions relatives au développement agricole et rural, il faut donc disposer de connaissances spécifiques au pays concerné, concernant par exemple la politique et le rôle de l'État face aux défaillances des marchés et aux conditions internationales défavorables, le rôle que pourraient jouer l'État et le secteur privé dans la diffusion des nouvelles techniques et des innovations institutionnelles, et les conséquences de la répartition des rôles économiques entre hommes et femmes dans les sociétés rurales africaines. Il existe néanmoins des exemples positifs d'encadrement, de stratégies sectorielles ou d'investissement dans plusieurs pays, dont le Rwanda et la République-Unie de Tanzanie.

56. Le PDDAA est très prometteur, mais il lui reste encore à montrer qu'il sait catalyser l'action. Son rôle a évolué, mais son influence demeure limitée. Le rythme des activités s'est pourtant accéléré en 2009, et la série de tables rondes nationales qu'il a récemment organisée en vue de conclure des pactes nationaux pourrait lui donner un nouvel élan. Ces pactes sont des accords de haut niveau conclus entre pouvoirs publics, représentants régionaux et partenaires au développement. Ils ont pour objectif d'adapter la mise en œuvre du PDDAA à chaque pays (ou région s'il s'agit d'un pacte régional) et de définir les programmes et projets selon les priorités nationales ; après quoi les différents partenaires peuvent s'engager à verser des fonds.

57. Par les mesures qu'elle a prises en réaction à la crise des prix des produits alimentaires, notamment en coordonnant l'aide des bailleurs de fonds en faveur du secteur agricole, la BAD a dans une certaine mesure contribué à combler, à l'échelle internationale, l'absence de leadership dans le secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique. Le FIDA a quant à lui travaillé activement à contrer les effets de la crise, notamment au sein de l'Équipe spéciale de haut niveau des Nations Unies sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire et par sa réponse coordonnée à la crise. Cette réponse est arrivée à point nommé, mais n'a pas tenu compte des défis stratégiques que le secteur doit relever à plus long terme. La BAD et le FIDA ont tous deux assumé un rôle de premier plan dans certains grands sous-secteurs de plusieurs pays africains, notamment dans la gestion de l'eau (BAD) ou le financement rural et le développement communautaire (FIDA). Ils n'ont cependant pas pris les commandes du secteur dans son ensemble, que ce soit au niveau régional ou national ; aucune autre organisation n'y est d'ailleurs parvenue entièrement. La Banque mondiale n'a pas repris son leadership dans le secteur depuis son retrait relatif dans les années 1990. Le prochain défi que la BAD et le FIDA devront relever en Afrique sera de passer de la concertation axée sur des sous-secteurs à une véritable concertation sectorielle. Pour ce faire, ils devront s'engager aux côtés des pouvoirs publics, des autres bailleurs de fonds, du secteur privé et des organismes régionaux ou sous-régionaux comme le PDDAA, et inciter les pouvoirs publics à assumer un rôle de premier plan pour améliorer l'efficacité et la coordination des interventions dans le secteur.

E. Conséquences stratégiques pour l'agriculture et le développement rural en Afrique

58. Les défis, les opportunités et le nouveau contexte stratégique décrits au chapitre précédent appellent à l'élaboration d'un programme d'action stratégique englobant tous les éléments pertinents, de l'augmentation de la productivité agricole et du renforcement des marchés par l'amélioration des infrastructures, les innovations et les changements institutionnels aux questions autour de la vulnérabilité sociale et environnementale.

59. Les efforts déployés pour renforcer l'agriculture africaine devront être axés en priorité sur les petits exploitants, et en particulier les femmes. Il conviendra également de s'assurer que les entreprises agricoles et les autres institutions rurales sont prospères et contribuent à la croissance. Les débuts timides du secteur privé dans l'approvisionnement en intrants, la commercialisation, la finance rurale ainsi que la mise au point et la diffusion de nouvelles techniques en Afrique ont tout particulièrement nui au développement des petites exploitations. Il est donc essentiel de définir comment ces services peuvent être assurés de façon optimale. La création d'un climat propice aux investissements, les investissements dans les biens publics et les infrastructures des marchés, l'innovation, les réformes institutionnelles, et le renforcement des capacités humaines sont les priorités.

Les « quatre I » : le climat d'investissement, les infrastructures, l'innovation et les capacités institutionnelles

60. Pour accélérer la croissance et augmenter la productivité du secteur agricole, il faudra lancer toute une série d'actions visant à surmonter les obstacles décrits dans les sections précédentes. On peut résumer les priorités par les « quatre I » : i) améliorer le climat d'investissement en mettant en place des mesures incitatives pour les exploitants et le secteur privé ; ii) améliorer les infrastructures, notamment le système d'irrigation ; iii) encourager l'innovation qui aide à accroître la productivité et la compétitivité ; et iv) renforcer les capacités institutionnelles. Ces quatre piliers sont présentés dans les paragraphes qui suivent.

61. L'amélioration du climat d'investissement passe par : i) la mise en place d'importantes mesures incitatives en direction des agriculteurs, par le biais de politiques macroéconomiques, commerciales et sectorielles adaptées ; ii) l'amélioration des mesures incitatives destinées aux entreprises et de l'environnement commercial ; iii) la réduction des coûts du transport des produits agricoles ; et iv) l'élimination des barrières aux échanges interrégionaux. Cela suppose également de garantir la validité des titres fonciers, notamment pour les femmes, afin que les agriculteurs désirant investir dans leurs terres bénéficient d'une plus grande sécurité. Enfin, les exploitants africains ne doivent plus être pénalisés par la fiscalité, les conditions défavorables des échanges commerciaux et les mesures protectionnistes des produits de base agricoles.

62. Il est particulièrement important que le système du commerce international devienne plus juste, qu'il permette aux exploitants africains de négocier sur un pied d'égalité sur le marché international et qu'il interdise le dumping en Afrique. Ce système est défini par des accords internationaux. En attirant l'attention sur des exploitants africains pénalisés par les mesures protectionnistes et les subventions des pays de l'OCDE et de certains pays émergents, il est possible d'aider les intérêts du continent à être mieux pris en compte et les exploitants et leurs associations à mieux se faire entendre.

63. Les investissements dans les infrastructures routières et d'irrigation ont une importance particulière[20]. Les coûts unitaires du transport seraient beaucoup plus élevés en Afrique que dans certains pays d'Asie. Il s'ensuit que les intrants tels que les engrais sont plus coûteux et que les prix à la ferme sont plus bas, ce qui rend la production moins intéressante. De plus, seulement 7 pourcent des terres arables sont irriguées en Afrique contre 33 pourcent en Asie, et le pourcentage est encore plus bas en Afrique subsaharienne. L'irrigation et la gestion de l'eau devraient permettre d'accroître la production et d'aider les exploitants à s'adapter à une plus grande variabilité climatique. Les

[20] Fan et Rao (2003) ont démontré que les investissements publics dans l'agriculture accélèrent la croissance du secteur agricole dans tous les pays en développement, mais que l'impact est surtout associé à certains types de dépenses, par exemple aux investissements dans les routes, l'irrigation, la recherche et l'éducation.

investissements dans les grands systèmes d'irrigation publics n'ayant pas donné de bons résultats, on devrait privilégier les petits systèmes pouvant être gérés par des groupes d'exploitants.

64. Des études ont montré que les investissements dans la recherche et l'innovation agricoles en Afrique avaient un rendement élevé et que, dans de nombreux pays africains, les fonds alloués à la recherche représentaient une part plus faible du PIB agricole que dans les pays à revenu intermédiaire et à revenu élevé[21]. Il convient donc de développer les institutions régionales et nationales de technologie agricole et de recherche agronomique, les universités et les réseaux de biotechnologie afin de combler le fossé technologique qui ne cesse de se creuser. Les techniques développées devront être adaptées aux très nombreux environnements agroécologiques africains et les recherches en biotechnologie du meilleur niveau. La science et la technologie devraient viser en priorité à accroître la production alimentaire et sa durabilité en vue de réduire la pauvreté.

65. Il est essentiel de renforcer les capacités institutionnelles et humaines. Quatre types d'institutions doivent collaborer pour aider les agriculteurs à accéder au crédit, aux prestations de vulgarisation et aux marchés, ainsi que pour appuyer le développement local et communautaire : i) le secteur privé, y compris les associations professionnelles et les groupements d'agriculteurs et de producteurs ; ii) les organisations communautaires et les organisations de la société civile ; iii) les institutions gouvernementales décentralisées ; et iv) les institutions sectorielles traditionnelles, qui ont souvent besoin d'être modernisées pour mieux cibler leur action et être plus efficientes et plus efficaces. Les pouvoirs publics doivent coordonner et favoriser la collaboration entre ces institutions, au besoin avec le soutien des organismes bailleurs de fonds. Les pouvoirs publics, auxquels incombe la responsabilité politique et financière, doivent être le moteur de la décentralisation et des réformes du secteur public. Ce nouveau contexte devrait ouvrir de nouvelles perspectives, telles que des initiatives communes entre les secteurs public et privé, des liens entre les petits exploitants et les entreprises fournissant des intrants, des services, des processus ou des débouchés.

66. Pour renforcer les capacités institutionnelles et humaines, il est capital d'accroître les capacités et l'efficience des grandes institutions publiques, en partie en compensant les compressions des dépenses publiques, et d'investir dans la santé et l'éducation de la population agricole, surtout dans la scolarisation des filles[22]. Il convient de favoriser l'essor des institutions qui contribuent à atténuer les défaillances des marchés en vantant les mérites de l'innovation et de l'apprentissage.

67. La mise en place de mesures institutionnelles visant à corriger les nombreuses défaillances des marchés est primordiale pour l'agriculture africaine, par exemple : i) l'agriculture contractuelle, la formation ouverte à tous et la garantie de fournisseurs d'intrants ; ii) l'exécution par des tiers des transactions entre les groupes de petits exploitants et les acheteurs ; iii) la création de groupements d'exploitants ; et iv) l'octroi de prêts collectifs. Les différents modèles doivent être adaptés à chaque contexte.

68. Il convient de s'intéresser davantage aux marchés de la finance rurale et du crédit et d'assurer leur viabilité dans un contexte difficile. Il faut miser sur l'innovation : de nouveaux produits financiers devront être élaborés afin que la microfinance puisse être rentable dans les zones rurales où la population est clairsemée et où les coûts de transaction sont élevés. Pour stimuler les investissements dans le secteur agricole, il faut proposer de meilleures mesures incitatives pour la production et les marchés et travailler à une meilleure rentabilité pour que les exploitants puissent investir dans leur ferme et rembourser leur prêt. Des mécanismes d'épargne à faible coût, comme les comptes postaux, peuvent être des instruments adaptés.

[21] Selon Pardey et al. (2008), ce pourcentage s'établit à 0,7 pourcent en Afrique subsaharienne, contre 2,4 pourcent dans les pays à revenu élevé, 1,4 pourcent au Brésil et 3 pourcent en Afrique du Sud.

[22] Fan et Rao (2003) font état d'un rendement élevé des investissements dans la scolarisation en milieu rural et les soins primaires.

Réduire les risques et la vulnérabilité

69. On reconnaît de plus en plus la nécessité d'aider plus efficacement les exploitants et les populations rurales à gérer les risques auxquels ils sont confrontés et, par conséquent, à réduire leur vulnérabilité. Pour cela, il faut se pencher sur les questions liées au changement climatique et à la gestion de l'environnement et des ressources naturelles. Les mesures à prendre devront être adaptées aux conditions locales, mais auront toujours pour objectif la conservation des sols et de l'eau. Parmi les initiatives récentes d'autres organismes, citons notamment une « assurance climat » destinée aux petites exploitations et des programmes de protection sociale qui visent à empêcher les personnes vulnérables de tomber dans la pauvreté. Plus tôt cet objectif sera atteint, plus il sera facile de faire face au changement climatique. Il convient de mettre l'accent sur l'innovation, la science et la technologie dans le but de réduire la pauvreté par l'augmentation de la production alimentaire et le développement durable.

L'égalité entre hommes et femmes

70. L'égalité des sexes est un objectif primordial puisque la main-d'œuvre agricole est majoritairement féminine. Il faut accorder la priorité à la sensibilisation et réaliser les activités suivantes : i) proposer des services de vulgarisation aux agricultrices ; ii) contribuer à l'élaboration de systèmes financiers qui répondent aux besoins des femmes des zones rurales ; et iii) réduire la charge de travail des femmes qui s'occupent des travaux ménagers et des enfants, par exemple en aménageant une source d'eau potable à proximité des villages.

F. Aborder la complexité : différencier les grands axes de l'agriculture et du développement rural

71. Les grands axes de développement sont clairs, mais la mise en œuvre concrète doit être adaptée au contexte national. À cet égard, il peut être utile d'examiner quatre domaines d'intervention sous deux angles différents : i) les politiques n'exigeant aucun investissement et les programmes qui en ont besoin ; et ii) les approches simples ayant fait leurs preuves et pouvant être facilement appliquées, et les approches complexes qui doivent être adaptées au contexte. Le tableau 1 illustre ces différences. Cette liste n'est évidemment pas exhaustive ; de plus, toutes les actions ne peuvent pas être classées aussi simplement.

Tableau 1. Domaines d'intervention dans le secteur de l'agriculture et du développement rural

	Politiques	Investissements et programmes
Approche de base Relativement simple ; ayant fait ses preuves ; risque faible ; faisant l'objet d'un consensus	• Stabilité macroéconomique • Absence de taxes disproportionnées – directes ou indirectes – frappant les agriculteurs • Amélioration du climat de l'investissement • Commerce ouvert avec le reste du monde, particulièrement avec les pays voisins	• Recherche agronomique • Routes, électricité • Irrigation (de préférence à petite échelle et prise en charge locale) • Éducation rurale • Soins de santé primaires
Approche plus complexe Plus difficile ; risque élevé ; complexe ; controversée ; exige des mesures d'innovation et d'adaptation	• Démarrage du développement en offrant une aide supplémentaire aux agriculteurs, par exemple par des subventions aux intrants et le crédit, ou en protégeant certaines activités de la concurrence des importations • Élaboration de stratégies de développement dans les États fragiles où les besoins sont nombreux, les ressources rares et les capacités faibles	• Équilibrer les investissements publics entre les domaines présentant un fort potentiel et ceux dont le potentiel est plus faible • Trouver des solutions aux défaillances du marché – coûts de transaction élevés et défaut de coordination – lutter contre les monopoles, grâce aux innovations institutionnelles • Promouvoir les systèmes de financement rural • Protéger les ressources naturelles • Instaurer des relations plus équitables entre les sexes • Protéger les droits fonciers ; promouvoir une sécurité foncière équitable et efficiente ; favoriser l'économie extra-agricole • Réduire les risques auxquels les agriculteurs pauvres sont exposés

72. L'idéal serait de chercher à atteindre tous les objectifs de développement simultanément, mais dans de nombreux pays, surtout dans les États fragiles, la faible capacité d'analyse, de conception et de mise en œuvre des politiques et des investissements oblige les acteurs à déployer leurs efforts de manière successive. Se pose alors la question de savoir dans quel ordre il faut exécuter les mesures. Malheureusement, s'il y a des règles générales claires – par exemple, il faut certainement commencer par les questions fondamentales du tableau 1 et, une fois qu'elles sont traitées ou si elles sont absentes, passer aux questions plus difficiles – l'enchaînement des actions dans un contexte donné n'est pas fixé a priori. Seule une analyse plus détaillée de la situation du pays permettra de trouver les bonnes réponses.

73. Pour réaliser les objectifs en matière d'agriculture et de développement rural, il convient de se pencher sur les questions fondamentales en fonction de l'engagement politique et des ressources disponibles, tout en s'intéressant aux questions plus épineuses. Le contexte déterminera dans une large mesure quelle approche devra être privilégiée. On devra accorder une grande importance à la connaissance et à la compréhension, ce qui suppose que les acteurs de terrain et leur expérience soient mis à contribution. Utiliser un plan directeur préétabli pour la planification et la mise en œuvre est risqué ; il est préférable de procéder par tâtonnements et de tirer des enseignements des résultats.

74. L'arrivée de nouveaux bailleurs de fonds et de nouvelles fondations privées dans le secteur de l'agriculture et du développement rural, qui s'accompagne d'une augmentation des financements apportés, obligent les bailleurs de fonds et les organismes internationaux à travailler en partenariat, aussi bien entre eux et qu'avec les pays africains, dans l'esprit de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Chaque institution devra identifier ses avantages comparatifs. Étant donné que les bailleurs et les fondations varient d'un pays à l'autre, les partenariats devront

s'établir au niveau national. Les acteurs étant plus nombreux, le PDDAA a un rôle plus important à jouer en matière de coordination.

75. Le secteur de l'agriculture et du développement rural est, comme ce chapitre l'a montré, à la fois vaste, complexe et en constante évolution. Dans leur appui stratégique en Afrique, tous les organismes internationaux, y compris la BAD et le FIDA, ainsi que les États de la région devront donc tenir compte des éléments suivants dans l'élaboration de leurs programmes :

i) **Interdépendance.** Il convient de prendre de multiples mesures, dont certaines sont manifestement interdépendantes, par exemple l'augmentation de la productivité, l'amélioration de l'accès aux marchés et le renforcement des institutions.

ii) **Enchaînement.** Certaines activités *peuvent* et, dans bien des cas, *doivent* se dérouler par étapes. Pour bien coordonner les différentes interventions, il conviendra de définir des priorités sectorielles au niveau national et à d'autres niveaux.

iii) **Complexité.** Les interventions n'ont pas toutes la même complexité. On peut différencier les interventions de base qui sont facilement mises en œuvre et les interventions complexes dont la mise en œuvre est plus délicate.

iv) **Hétérogénéité.** L'hétérogénéité du continent africain implique que l'approche utilisée peut être très différente d'un pays ou d'une région à l'autre. Cela renvoie bien sûr aux différences entre **d'une** part les pays à revenu intermédiaire et d'autre part les États fragiles et les autres pays à faible revenu. Mais cela vaut également pour les conditions agroclimatiques et les débouchés commerciaux. L'analyse du contexte local est déterminante.

v) **Niveaux d'intervention.** Les interventions, qu'elles prennent la forme de politiques ou **d'investissements**, ont lieu à différents niveaux (infrarégional, régional, infranational et national). Pour des raisons évidentes, les actions nationales sont les plus importantes, mais elles doivent être, plus que par le passé, complétées par des actions régionales et infrarégionales, ainsi que par des interventions décentralisées aux niveaux infranational, local et communautaire.

vi) **Les priorités, la flexibilité et les partenariats.** Il est très probable que seuls certains objectifs **stratégiques** puissent être traités, et ce, de façon progressive. Tous les organismes doivent établir leurs propres priorités, tout en demeurant flexibles pour répondre à de nouveaux besoins. La sélectivité et les partenariats sont essentiels.

76. Le prochain chapitre examinera ce que le FIDA et la BAD ont entrepris, dans le passé et actuellement, pour atteindre ces objectifs stratégiques.

Encadré 1. Défis et opportunités en Afrique

- **Ces dernières années, les économies africaines se sont développées.** Cette croissance est variable selon les pays. C'est généralement dans les pays enclavés et aux ressources limitées qu'elle est la plus faible.
- **Les politiques macroéconomiques et sectorielles se sont améliorées, et les prix des produits de base semblent se stabiliser à un niveau plus élevé.** Le climat est ainsi plus propice aux investissements privés et des opportunités s'offrent au développement agricole. En revanche, la croissance pourra difficilement se poursuivre au même rythme en raison de la récession mondiale actuelle.
- **L'agriculture peut devenir le moteur de la croissance.** La croissance du secteur agricole stimule la croissance économique globale. Elle est essentielle à la réduction de la pauvreté, de la faim et de la malnutrition ainsi qu'à la réalisation des OMD. Les perspectives sont favorables concernant les cultures traditionnelles, dont dépendent les petits exploitants africains. Pour assurer la croissance du secteur agricole, un contexte favorable doit être mis en place et les investissements du secteur privé doivent être encouragés en améliorant les routes pour réduire les coûts de transport, en introduisant des mesures incitatives, en appuyant les progrès scientifiques et technologiques au profit de la productivité, en travaillant au développement durable et en développant les marchés des intrants et des produits agricoles afin qu'ils soient accessibles à tous les acteurs, notamment aux petits exploitants et aux femmes.
- **Un développement stimulé par le secteur privé et par la commercialisation des produits des petits exploitants subsahariens.** C'est l'un des meilleurs moyens pour réduire la pauvreté et accélérer la croissance agricole. Les petits exploitants, dont de nombreuses femmes, doivent cependant relever une multitude de défis.
- **La volonté politique.** Elle est indispensable pour promouvoir l'agriculture et fixer des priorités. Elle s'exprime dans le PDDAA et la Déclaration de Maputo.
- **L'évolution des systèmes d'aide :** i) Les bailleurs de fonds ont recommencé à appuyer l'agriculture et le développement rural en Afrique ; ii) Il existe un consensus sur la Déclaration de Paris et l'importance qu'elle accorde à l'appropriation des politiques et des activités de développement par les pays ; et iii) un grand nombre de nouveaux bailleurs de fonds apportent leur appui au secteur, ce qui a une incidence sur les coûts de transaction pour les pays africains.
- **Autres défis.** Pour promouvoir la croissance, il conviendra : i) de s'adapter à des conditions internationales défavorables, telles que les subventions et les politiques protectionnistes des pays du Nord ; ii) de mettre fin aux conflits ; iii) d'atténuer l'impact des épidémies ; iv) de composer avec des améliorations variables en matière de gouvernance et une décentralisation limitée ; v) de s'attaquer aux problèmes de la lenteur de l'intégration régionale et du sous-financement des organisations régionales et infrarégionales ; vi) de remédier à l'insuffisance des engagements budgétaires nationaux dans le secteur de l'agriculture et du développement rural ; vii) d'augmenter le volume de l'aide apportée par les bailleurs de fonds traditionnels et d'en améliorer la qualité ; viii) d'accélérer l'aménagement des infrastructures reliant les pays enclavés et les régions éloignées des pays côtiers aux centres de la demande et aux ports ; et ix) de régler les problèmes de gestion foncière. Ces défis seront plus importants encore dans les États fragiles, qui devront trouver de nouvelles approches.
- **Un fossé à combler en matière de politiques, de leadership et de connaissances.** Exception faite de certains pays, les politiques, le leadership et les connaissances sur l'agriculture et le développement rural connaissent de multiples insuffisances en raison de la complexité et de l'hétérogénéité de ce secteur en Afrique : manque de leadership, systèmes d'acquisition et de gestion des connaissances insuffisants, capacités institutionnelles et capacités d'élaboration et d'exécution des politiques limitées.

III. ÉVOLUTION DU CONTEXTE DE L'AGRICULTURE ET DU DEVELOPPEMENT RURAL EN AFRIQUE : PERTINENCE DE LA BAD ET DU FIDA

77. Ce chapitre décrit les mesures prises par la BAD et le FIDA pour éliminer les barrières au développement agricole et rural présentées au chapitre 2. Cette description sera précédée d'un aperçu des activités, politiques, stratégies, priorités, objectifs et approches des deux organisations sur le continent africain.

A. Activités de la BAD et du FIDA dans le secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique

Généralités

78. Le FIDA et la BAD ont toujours été des acteurs importants dans le secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique. Les prêts et dons qu'ils ont octroyés à ce secteur s'élèvent à plus de 10 milliards de dollars EU, ou à environ 17 milliards de dollars EU en incluant les cofinancements et l'apport des emprunteurs. Il s'agit là de sommes considérables qui ne prennent pas en compte les investissements auxiliaires dans les infrastructures des zones rurales, effectués principalement par la BAD, par exemple dans les transports, la communication, l'énergie, la santé et l'éducation.

79. On peut constater l'importance et la pertinence des activités du FIDA et de la BAD ces dernières années en comparant les engagements pris par les principaux bailleurs de fonds internationaux au titre de l'aide publique à l'agriculture et au développement rural en Afrique (voir l'annexe 3). Bien qu'il y ait des écarts entre les bailleurs, ces engagements ont généralement augmenté durant la période 1976-1990. Le montant total des engagements des principaux bailleurs a par la suite été divisé par trois pour recommencer à croître à la fin des années 1990. Cette reprise est en grande partie due aux efforts conjugués de la BAD et du FIDA, qui ont plus que doublé leurs engagements depuis 1997, alors que l'aide consentie par la plupart des autres bailleurs est restée sensiblement la même ou a diminué. Comme indiqué plus haut, entre 1998 et 2007, les deux organisations apportaient près de 50 pourcent de l'aide multilatérale en faveur de l'agriculture et du développement rural en Afrique. Depuis, leur contribution a légèrement diminué, les autres bailleurs − notamment la Banque mondiale, la Communauté européenne et de nouveaux bailleurs bilatéraux − ayant accru leur aide. Au regard du volume de l'aide apportée, la BAD et le FIDA n'en restent pas moins des acteurs de premier plan dans le secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique.

80. La BAD et le FIDA sont deux organismes très différents. Le FIDA est spécialisé dans des créneaux spécifiques du secteur de l'agriculture et du développement rural et est présent dans toutes les régions du monde, dans plus de 100 pays. Il vient en aide aux petits exploitants, aux femmes et aux populations rurales pauvres, et concentre ses efforts sur l'innovation, la promotion de l'égalité hommes-femmes, les institutions rurales et le développement communautaire. Le FIDA collabore également avec les petits producteurs et les entrepreneurs pour faciliter leur accès aux marchés. Les effectifs du Fonds sont relativement limités, comptant environ 250 spécialistes.

81. La BAD est une organisation multisectorielle qui vise actuellement à restreindre son champ d'activités. Présente dans 54 pays africains, elle a des effectifs beaucoup plus imposants (quelque 700 spécialistes). Si son mandat est vaste, la BAD se concentre de plus en plus sur le renforcement des infrastructures de base et sur l'amélioration de la gouvernance. Elle collabore plus fréquemment avec les grandes entreprises. Les missions et les politiques des deux institutions sont visiblement différentes mais complémentaires et leurs interventions, séparées ou conjointes, sont pertinentes par rapport aux besoins actuels et futurs de l'Afrique dans le secteur de l'agriculture et du développement rural.

82. Pendant la seule année 2008, le FIDA a accordé des prêts et des dons pour l'agriculture et le développement rural de 13 pays africains pour un montant total de 235 millions de dollars EU, et la BAD a versé 360 millions de dollars EU à 17 pays. La même année, les portefeuilles de projets des deux organisations représentaient respectivement 2,09 milliards et 3,98 milliards de dollars EU, avec des activités dans la quasi-totalité du continent. Comme mentionné plus haut, il s'agit là de sommes très importantes qui ne tiennent pas compte des investissements auxiliaires dans les zones rurales, principalement ceux de la BAD en faveur des infrastructures de base, par exemple dans les transports, les communications, l'énergie, la santé ou encore l'éducation. Les interventions ordinaires de la BAD en Afrique sont généralement plus importantes que celles du Fonds dans le secteur de l'agriculture et du développement rural.

83. Au FIDA, les projets et programmes d'investissement en Afrique représentent plus de 40 pourcent du portefeuille de projets en cours et des nouveaux engagements annuels. Les pays emprunteurs sont majoritairement des pays africains qui bénéficient de prêts à des taux

particulièrement favorables[23]. Les interventions en Afrique relèvent des divisions Afrique orientale et australe, Afrique de l'Ouest et du Centre, et Proche-Orient et Afrique du Nord. Depuis que le Fonds y a été autorisé par sa politique de supervision en décembre 2006, il assure de plus en plus souvent la supervision et la mise en œuvre directe des projets. Traditionnellement, l'organisation gérait ses interventions à partir de son siège, mais il y a quatre ou cinq ans, elle a commencé à s'établir dans les pays. Si cette présence est encore limitée à l'heure actuelle, elle prend de plus en plus d'ampleur.

84. À la BAD, la part relative de l'agriculture dans les nouveaux investissements a quelque peu diminué au cours de la dernière décennie, passant d'environ 13 pourcent des prêts approuvés en 2004-2006 (et même 18 pourcent pour la période précédente) à environ 8 pourcent pour 2007-2008. Cette baisse s'explique par le fait que le volume total des prêts octroyés par la Banque a fortement augmenté au cours de cette décennie, alors que le volume des prêts accordés à l'agriculture est resté relativement stable. Depuis 2001, le volume absolu des investissements dans l'agriculture s'est stabilisé autour de 350 millions de dollars EU par an (atteignant 360 millions de dollars EU en 2008, comme indiqué plus haut)[24]. Par ailleurs, de nombreuses activités touchant à l'agriculture et au développement rural sont financées dans d'autres secteurs, par exemple les investissements publics dans les routes, les transports, l'énergie, les communications ou l'eau destinée à la consommation des ménages. Depuis 2006, la BAD a élargi ses interventions dans le secteur privé et se concentre de plus en plus sur les investissements agro-industriels dans le cadre de grands projets privés (de plus de 15 millions de dollars EU) et de partenariats public-privé, notamment dans les pays à revenu intermédiaire.

Les politiques du FIDA et de la BAD en matière d'agriculture et de développement rural

85. Depuis quelques années, les deux organisations ont réajusté leurs politiques et stratégies relatives à l'agriculture et au développement rural par rapport à l'évolution de la conjoncture économique et de l'aide internationale. Dans sa nouvelle Stratégie à moyen terme 2008-2012, la BAD a révisé sa vision de l'agriculture et son rôle dans ce secteur, et restreint son champ d'activités relativement vaste défini en janvier 2000. Pour 2007-2010, le FIDA a quant à lui élaboré un nouveau cadre stratégique qui s'appuie sur les stratégies régionales adoptées en 2002. Les deux organisations cherchent à réduire la pauvreté, le FIDA ciblant directement les petits agriculteurs pauvres et sans terres ainsi que les femmes, et la BAD s'employant surtout à promouvoir une croissance plus forte et plus équitable et à favoriser l'intégration économique. Le tableau 2 présente et compare les objectifs et les priorités stratégiques de la BAD et du FIDA.

86. L'objectif principal du FIDA consiste à garantir que les populations pauvres des zones rurales des pays en développement, que ce soit les hommes ou les femmes, sont en mesure d'accroître leurs revenus et d'améliorer la sécurité alimentaire du ménage. Pour cela, l'institution appuie notamment la bonne gestion des ressources naturelles, l'accès aux services financiers, l'amélioration des techniques, ainsi que la transparence des marchés des intrants et des produits. Ses grands principes d'intervention sont la sélectivité et la spécialisation, le ciblage, l'autonomisation des populations pauvres en zone rurale, l'innovation, les partenariats efficaces et la durabilité.

87. La nouvelle stratégie de la BAD met l'accent sur les investissements dans les infrastructures, la gouvernance, le secteur privé et l'enseignement supérieur qui doivent contribuer à la réalisation des objectifs de la Banque en matière de réduction de la pauvreté, d'intégration régionale, de développement humain et d'agriculture. La stratégie adoptée au début des années 2000 était davantage axée sur le développement rural et humain. Conformément à cette nouvelle orientation, le Département pour l'agriculture et l'agro-industrie (OSAN) de la BAD a adopté un nouveau plan

[23] Le FIDA offre des prêts à des taux particulièrement favorables, intermédiaires ou ordinaires. Les taux particulièrement favorables ne comprennent pas d'intérêts mais des frais de gestion de 0,75 pourcent.

[24] Le Fonds africain de développement (FAD) fait partie du Groupe de la Banque africaine de développement. Ce dernier propose un large éventail de produits de crédit. La baisse relative des financements, dont il est fait état ci-dessus, concerne plus les prêts aux taux du marché accordés aux pays à revenu intermédiaire que les prêts aux taux particulièrement favorables et les dons aux pays africains les plus pauvres. Les prêts du FAD sont sans intérêts, mais des frais de gestion annuels de 0,75 pourcent sont perçus sur le solde.

opérationnel en 2007-2008. Les grandes mesures prises par la Banque en réaction à la crise des prix des produits alimentaires en 2008 se sont avérées efficaces et lui ont permis de définir plus précisément les nouvelles priorités pour le secteur.

88. L'OSAN est responsable de l'agriculture et des infrastructures rurales qui y sont étroitement liées (par exemple les routes de raccordement en zone rurale, l'irrigation ou la finance rurale). Son plan et sa stratégie opérationnels actuels sont sélectifs et accordent une place importante à l'agriculture et à l'agro-industriel, contrairement à leur version précédente qui visait le développement rural en général. Les interventions de l'OSAN sont désormais axées sur : i) les infrastructures rurales ; ii) l'augmentation de la productivité agricole, notamment grâce à l'irrigation, à l'amélioration des routes en zone rurale et à l'utilisation d'engrais ; iii) le développement des techniques post-récolte, des marchés et de l'agroindustriel ; iv) l'élevage et la pêche ; v) la gestion des ressources naturelles ; et vi) l'adaptation au changement climatique. Le nouveau plan d'activités de la Banque pour la gestion des eaux à usage agricole, qui a été présenté au Conseil en juillet 2009, est une bonne illustration de sa nouvelle orientation et de sa nouvelle approche des partenariats dans l'agriculture (voir l'encadré 2). Ses ambitieux objectifs s'appuient sur l'harmonisation parfaite avec le PDDAA et sur une répartition des tâches et du financement avec un certain nombre de partenaires internationaux, dont le FIDA, la Banque mondiale, la FAO et l'Institut international de gestion des ressources en eau.

Tableau 2. Objectifs stratégiques de la BAD et du FIDA dans le domaine de l'agriculture et du développement rural en Afrique

	BAD (depuis 2007-2008)[25]	FIDA (depuis 1998)[26]
Buts institutionnels	« La Banque fera preuve d'une plus grande sélectivité, pour concentrer ses opérations sur l'infrastructure, la gouvernance, la promotion d'un secteur privé plus robuste et l'enseignement supérieur. Par ces interventions, elle contribuera directement à l'intégration régionale, l'assistance aux pays à revenu intermédiaire et aux États fragiles, au développement humain et agricole. » « Elle doit être jugée à ses résultats et à la contribution qu'elle apporte au développement et à la réduction de la pauvreté, en particulier par la promotion de la croissance et de l'intégration économique, qui permettent d'ouvrir de nouvelles possibilités aux populations pauvres. »	« Œuvrer pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté en encourageant le développement social, l'équité entre les sexes, la création de revenu, l'amélioration de la situation nutritionnelle, le respect de l'environnement et la bonne gouvernance. Concrètement, cela signifie que le FIDA s'attachera à développer et à renforcer le pouvoir d'action des pauvres, à élargir leur accès aux savoirs, à accroître l'influence qu'ils exercent sur les politiques et à renforcer leur pouvoir de négociation sur les marchés. »
Priorités pour l'agriculture et le développement rural	Dans le secteur de l'agriculture, les différents axes d'action (infrastructures, gouvernance, participation du secteur privé et enseignement supérieur) se traduisent par les priorités stratégiques suivantes : • développement des infrastructures rurales et de la productivité agricole, en particulier pour l'eau à usage agricole, les routes rurales et les engrais ; • priorité à la culture du riz, à l'élevage et à la pêche ; • investissements dans les techniques post-récolte, les marchés et le secteur agroalimentaire ; • gestion des ressources naturelles, adaptation au changement climatique et atténuation de son impact. à travers : • le renforcement des capacités et l'appui sur les politiques en matière de gouvernance et de commerce dans le secteur agricole ; • la stimulation de l'investissement du secteur privé et des partenariats public-privé dans le secteur agricole ; • la promotion des sciences, du développement technologique et de la recherche agronomique en Afrique.	Renforcer les capacités des populations pauvres en zone rurale, appuyer leur autonomisation et le renforcement institutionnel afin qu'elles possèdent les compétences et les organisations nécessaires pour : • améliorer les politiques de développement rural ; • accroître la productivité de l'agriculture et des ressources naturelles (terre et eau) et améliorer l'accès aux technologies ; • promouvoir l'accès aux services financiers et aux autres marchés ; • réduire la vulnérabilité aux grands chocs ; • diversifier les emplois en milieu rural.
Principes d'action	• intégration de la parité hommes-femmes, • changement climatique et environnement, • création de connaissances et innovation.	• orientation stratégique, • ciblage, • autonomisation des populations pauvres en zone rurale, • égalité des sexes, • partenariats, • innovation, apprentissage et montée en échelle.

[25] Stratégie à moyen terme de la BAD (2008-2012) ; Réponse du Groupe de la Banque africaine de développement à l'impact économique de la crise financière, 2008 ; et stratégie et plan opérationnels du Département pour l'agriculture et l'agro-industrie (OSAN), version provisoire de 2007.

[26] Cadre stratégique du FIDA 2002-2006, Rome, 2002, et Cadre stratégique du FIDA 2007-2010 : « Œuvrer pour que les populations rurales pauvres se libèrent de la pauvreté », Rome, décembre 2006. Le nouveau cadre stratégique a réorganisé les objectifs, sans toutefois les modifier fondamentalement.

Encadré 2. Nouveau plan d'activités de la Banque pour la gestion des eaux à usage agricole

En réponse à la crise alimentaire en Afrique, la BAD s'est notamment fixée pour objectif de développer des zones pouvant totaliser 500 000 hectares dans le cadre d'une gestion améliorée des eaux à usage agricole. Cela représente environ 3,8 pourcent des terres irriguées sur le continent africain. Par ailleurs, des investissements visant à accroître la capacité de stockage des eaux d'au moins 1 pourcent (8,5 milliards de mètres cubes supplémentaires) permettront d'irriguer de nouvelles zones pouvant aller jusqu'à 767 000 hectares et de produire environ 1 181 mégawatts d'hydro-électricité.

Aux termes du nouveau plan d'activités pour la mise en valeur des eaux à usage agricole, qui couvre la période 2008-2013, la BAD, en collaboration avec d'autres partenaires, devrait commencer à préparer et à exécuter des interventions visant à atteindre ces objectifs. La Banque reconnaît qu'il est nécessaire de se répartir convenablement les tâches. Un groupe de travail sur les 'investissements dans les eaux à usage agricole en faveur de la réduction de la pauvreté et de la croissance économique en Afrique subsaharienne' a été créé avec le concours de la Banque mondiale, de la FAO, du FIDA et de l'Institut international de gestion des ressources en eau.

Le plan d'activités s'inspire des piliers du PDDAA et de la Vision africaine de l'eau pour 2025. Il accorde une attention particulière aux principes de la gestion intégrée des ressources en eau, au renforcement de l'intégration régionale, à la gestion transfrontalière des eaux, à la promotion efficace de l'égalité hommes-femmes et à l'impact du changement climatique.

Le programme de travail a été élaboré par l'OSAN et le Département de l'infrastructure, en collaboration avec le Département de l'eau et de l'assainissement.

Le total des investissements nécessaires à l'exécution du plan d'activités proposé est estimé à quelque 4 941 millions d'unités de compte. La Banque pourrait prendre en charge de 30 à 40 pourcent de ce montant, en collaboration avec d'autres partenaires et administrations publiques. En plus du cofinancement des infrastructures, la Banque sollicitera le concours de partenaires pour appuyer des activités annexes, telles que les prestations de vulgarisation, la distribution de semences améliorées, la diffusion des bonnes pratiques agronomiques, et la gestion des groupements d'agriculteurs.

89. Les trois paragraphes suivants, qui sont tirés du Cadre stratégique du FIDA 2007-2010, résument parfaitement la stratégie de l'organisation :

i) « L'objectif général du FIDA est de donner aux femmes et aux hommes qui vivent dans les zones rurales des pays en développement les moyens d'améliorer leurs revenus et leur sécurité alimentaire, au niveau du ménage. Le FIDA s'efforcera de faire en sorte, au niveau national, que les ruraux pauvres, hommes et femmes, puissent avoir plus facilement et plus durablement accès aux éléments suivants, et qu'ils disposent des moyens requis, en termes de compétences et d'organisation, pour tirer parti : a) des ressources naturelles (terre et eau) ; b) des techniques agricoles améliorées et des services de production efficaces ; c) d'une large gamme de services financiers ; d) des marchés de produits et d'intrants agricoles transparents et concurrentiels ; e) des possibilités d'emploi extra-agricole et de création d'entreprise en milieu rural ; et f) des processus locaux et nationaux d'élaboration des politiques et de programmation, auxquels leur participation doit être garantie. »

ii) « Sélectivité et spécialisation : Il n'interviendra pas en dehors des zones rurales et ne prendra jamais pour cible d'autres populations que les pauvres. Il n'a pas pour mission de répondre directement à des situations d'urgence ni d'apporter des secours. Si le FIDA finance la prestation de services sociaux – eau, santé et éducation –, ce sera uniquement pour satisfaire aux besoins préalablement définis des populations locales, lorsque ces services sont à la fois insuffisants et indispensables pour atteindre les objectifs des projets, ou qu'il est impossible de recourir à d'autres sources de financement. Le FIDA est un expert du secteur rural : il participera au dialogue sur les politiques à suivre uniquement dans les domaines relevant de sa compétence, et il n'utilisera pas ses ressources pour financer des aides budgétaires générales. Ciblage : Son groupe cible se compose de populations rurales extrêmement pauvres capables de tirer parti des possibilités offertes par les projets. »

iii) « Tous les éléments constitutifs des programmes pays du FIDA devront en principe résulter d'une démarche originale. Cependant, l'innovation ne peut pas en soi servir à grand-chose si elle ne fait pas l'objet d'une diffusion » (FIDA, 2007a).

90. Ces dernières années, le FIDA a produit des documents d'orientation sur les populations autochtones et la finance rurale (2009), l'amélioration de l'accès à la terre et la sécurité foncière (2008), les approches sectorielles (2006), la gestion des connaissances et les innovations (2007) et l'appui à la supervision et à l'exécution (2006). La *Stratégie du FIDA pour le secteur privé : développement et partenariat* (2005) contient une définition originale du secteur privé en zone rurale : « Le groupe directement visé par le FIDA est celui des ruraux pauvres, qui sont habituellement concentrés en bas de l'échelle. Il est considéré comme faisant partie du secteur privé car, intrinsèquement, il est formé de microentrepreneurs agricoles ou ruraux qui prennent leurs propres décisions économiques sur le choix de ce qu'il convient de produire et comment, de ce qu'il faut acheter et vendre, à qui, à quel prix, et quand. »

91. En 2002, le FIDA a produit trois stratégies régionales[27] pour l'Afrique. Ces documents ont en fait adapté le Cadre stratégique 2002-2006 au contexte régional et ont servi de base à l'élaboration des stratégies, projets et programmes nationaux. Ils n'ont toutefois pas été revus, même après la mise en place du Cadre stratégique 2007-2010. En 2006, la direction a décidé de ne pas élaborer de nouvelles stratégies régionales, ce qui n'était peut-être pas une bonne option.

92. Pour l'équipe d'évaluation conjointe, les missions de la BAD et du FIDA sont les suivantes : i) la Banque, la plus grande des deux institutions, a un mandat plus général qui lui permet de financer ou de cofinancer certains types de programmes, par exemple les grands projets d'infrastructures, et d'appuyer les institutions régionales qui ne peuvent être soutenues par le FIDA. Ces interventions profitent aux pauvres et aux non-pauvres. En tant qu'institution régionale, la BAD exerce une influence sur tout le continent, en partenariat avec des institutions telles que l'Union africaine et le NEPAD et des organisations infrarégionales ; ii) le FIDA s'emploie principalement à donner aux producteurs agricoles pauvres des moyens d'action pour toutes sortes d'activités, et à appuyer leur développement et leurs organisations. Il vise en outre à créer des possibilités d'innovation et de collaboration avec d'autres acteurs ainsi qu'à favoriser la montée en échelle des innovations prometteuses. Il finance également divers programmes nationaux, par exemple des programmes de recherche agronomique et de finance rurale qui ont influent fortement sur la pauvreté et les politiques rurales.

93. Au cours des dernières années, la BAD et le FIDA se sont de plus en plus appuyés sur les stratégies pays et une approche basée sur les programmes pour orienter leurs activités. En 2005 et en 2006, elles ont introduit de nouveaux modèles axés sur les résultats pour élaborer leurs stratégies pays. Ces programmes pays traduisent un virage stratégique : placer les pays au centre de la planification afin que les portefeuilles nationaux de prêts et dons s'alignent sur leurs stratégies de réduction de la pauvreté, en s'appuyant sur la gestion des connaissances et le dialogue sur les politiques. De tels stratégies et programmes devraient permettre des synergies pour que les résultats obtenus conjointement soient meilleurs que la somme des résultats obtenus séparément.

B. La réponse de la BAD et du FIDA aux défis de l'agriculture et du développement rural en Afrique

94. Cette section donne un aperçu des moyens utilisés par la BAD et le FIDA pour répondre à certains des défis de l'agriculture et du développement rural en Afrique. Parmi ces défis figurent notamment les lacunes des politiques, dont il a été question dans les pages précédentes, l'insuffisance des biens publics, l'intégration régionale, l'accès aux marchés, la participation du secteur privé, l'inégalité des sexes, le commerce international, le caractère pluridimensionnel de la pauvreté et le changement climatique.

[27] Il s'agit des stratégies suivantes : i) Afrique occidentale et centrale ; ii) Afrique orientale et australe ; et iii) Afrique du Nord dans le cadre de la stratégie pour le Proche-Orient et l'Afrique du Nord.

95. Les deux organisations ont joué un rôle limité dans le dialogue sur les politiques et la recherche de solutions quant aux lacunes constatées en matière de leadership et des politiques. Elles n'ont pas considéré la concertation comme une de leurs missions ou un de leurs points forts, et se sont concentrées sur le financement des investissements. La Banque et le Fonds se sont cependant efforcés d'influencer davantage les politiques sous-sectorielles, par exemple pour la pêche artisanale (FIDA) ou la gestion de l'eau (BAD), en s'appuyant sur l'expérience acquise dans le cadre des projets financés.

96. Dans le secteur de l'agriculture et du développement rural, les biens publics sont généralement insuffisants. Au fil des ans, la BAD a financé en priorité la construction et l'entretien de routes et de centrales électriques en milieu rural, ainsi que des systèmes d'irrigation. Forte de son expérience dans ces sous-secteurs, la Banque peut donner de précieux conseils aux pouvoirs publics. Le FIDA a lui aussi apporté son appui au développement des infrastructures locales, notamment les routes de raccordement et les petits systèmes d'irrigation, ainsi qu'à la santé, l'éducation et l'approvisionnement en eau potable, en partenariat avec le Fonds belge de sécurité alimentaire (FBSA). Mais les deux organisations pourraient entreprendre davantage pour combler les nombreuses lacunes, notamment en collaborant plus étroitement avec le secteur privé. L'équipe d'évaluation a constaté que des résultats prometteurs avaient été obtenus grâce aux investissements dans les services publics régionaux, par exemple dans la recherche agronomique. Citons notamment le programme du FIDA sur les plantes à racines et tubercules en Afrique de l'Ouest, le financement apporté par la BAD en faveur du riz Nerica et la lutte contre les maladies animales et le criquet pèlerin, financée par les deux institutions.

97. La BAD et le FIDA accordent une attention particulière à l'accès aux marchés pour les agriculteurs. Le Cadre stratégique 2007-2010 du FIDA vise notamment à favoriser l'accès aux marchés et la participation du secteur privé. Les stratégies pays et les activités de ces dernières années ont mis l'accent sur les chaînes de valeur des produits de base, les services financiers ruraux et la commercialisation de la production des petits exploitants en général. La BAD s'emploie à renforcer la commercialisation en investissant dans l'amélioration des techniques post-récolte, les infrastructures des marchés ruraux et le développement agro-industriel, dernièrement par l'intermédiaire de son guichet du secteur privé. Si les deux organismes reconnaissent l'importance du secteur privé pour améliorer l'accès aux marchés, cela ne s'est pas traduit dans le passé par des efforts accrus dans le domaine.

98. Ni la BAD ni le FIDA ne se sont lancés dans un réel débat sur la question du commerce international. Cela n'aurait aucune importance si d'autres organismes s'en chargeaient, mais ils sont peu nombreux à se pencher sur la question. On pourrait même dire qu'elle est occultée par les bailleurs de fonds qui n'ont guère cherché à corriger le déséquilibre dans les négociations de Genève, où les petits pays africains, représentés par une ou deux personnes souvent inexpérimentées, se retrouvent face aux importantes délégations des pays de l'OCDE. L'aide de plus en plus importante que le FIDA apporte aux fédérations d'agriculteurs pourrait amener à prendre ce problème plus au sérieux. Ces fédérations peuvent en effet intervenir auprès des pouvoirs publics et sensibiliser les bailleurs de fonds internationaux, bien que cela soit manifestement insuffisant. Le FIDA et la BAD, surtout cette dernière, peuvent jouer un rôle plus important dans ce dossier, notamment en renforçant les capacités des États africains pour qu'ils participent aux négociations sur le commerce international.

99. Comme mentionné plus haut, le FIDA a adopté en 2008 une politique visant à améliorer l'accès à la terre et la sécurité foncière. En 2006, la Banque, en collaboration avec la Commission de l'Union africaine et la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, avait initié un processus pour définir un cadre et des lignes directrices dans le but de renforcer les droits fonciers, d'accroître la productivité et de garantir les moyens d'existence de la majeure partie de la population du continent. Ces documents ont été adoptés lors du récent sommet de l'Union africaine en Lybie.

100. La BAD et le FIDA reconnaissent qu'il est important de promouvoir l'égalité des sexes. Ils ont mis au point des plans d'action et des lignes directrices sur cette question à l'intention du personnel chargé d'élaborer les projets. Ils s'efforcent également de garantir que les intérêts concrets des femmes sont pris en compte dans leurs projets, le FIDA s'intéressant tout particulièrement à l'autonomisation des femmes pauvres. Toutefois, ces initiatives sont souvent mal accueillies dans le contexte social et

politique des pays concernés, et même s'il y a des évolutions à ce niveau, il est très difficile de faire en sorte que les femmes aient leur mot à dire dans la prise de décisions. Les efforts que les deux organisations déploient actuellement dans ce domaine sont limités. Par exemple, comme le chapitre 4 l'indique, seuls quelques projets accordent actuellement suffisamment d'attention à l'égalité des sexes.

101. Le changement climatique est l'un des autres grands défis à relever. La BAD et le FIDA s'y intéressent et ont donc constitué à leur siège des équipes qui se consacrent exclusivement à cette question. Mais l'expérience stratégique et opérationnelle du personnel est limitée dans ce domaine. Étant donné la multitude de problèmes liés à la gestion des ressources naturelles, il est difficile de juger dans quelle mesure les efforts déployés par la BAD et le FIDA répondent aux besoins. La BAD compte travailler davantage sur la question, en particulier sur la gestion de l'eau mais aussi sur l'irrigation et le drainage. Grâce à son partenariat avec le Mécanisme mondial de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et la Coalition internationale pour l'accès à la terre, le FIDA peut également renforcer ses activités dans le domaine du changement climatique.

102. S'agissant de la vulnérabilité, la Banque et le Fonds ont su relever le défi représenté par la hausse des prix des produits alimentaires en 2008. En trois mois, la Banque a élaboré un programme exhaustif de 600 millions de dollars EU grâce au remaniement de son portefeuille et au décaissement rapide d'une aide budgétaire. De même, le FIDA n'a pas tardé à débloquer des fonds pour surmonter la crise, dans une optique à court et long terme. De façon générale, les deux institutions mettent rarement en place des programmes et des projets qui s'attaquent directement à la vulnérabilité et se limitent aux investissements dans l'agriculture pour prévenir les crises dans une perspective à long terme. La BAD et le FIDA n'ont pas à s'intéresser à la protection sociale, car d'autres bailleurs de fonds et ONG, en collaboration avec les pouvoirs publics, sont très actifs dans ce domaine. En revanche, il est pertinent d'examiner dans quelle mesure les risques auxquels les ménages pauvres en zone rurale sont confrontés sont pris en compte dans les projets qui ne visent pas principalement à atténuer les risques. Dans l'idéal, de par leur fréquence et leur importance, les risques devraient être systématiquement analysés lors de l'élaboration des projets. Par exemple, on considère rarement l'agriculture comme un filet de sécurité dans les situations de vulnérabilité.

103. Concernant toujours la vulnérabilité, il convient de s'intéresser davantage aux États fragiles et aux autres pays à faible revenu. Dans le cadre de sa Stratégie à moyen terme (2008), la BAD accorde certes une attention particulière aux États fragiles et le FIDA a pris un engagement ferme envers les pays les plus pauvres et les plus marginaux. Mais les deux organisations, surtout la Banque, semblent avoir privilégié les pays à faible revenu qui ne sont pas fragiles, bien que la Banque ait adopté une politique pour les États fragiles et que le FIDA intervienne dans ces pays en conformité avec sa politique de 2006 en matière de prévention des crises et de redressement.

104. L'équipe d'évaluation conjointe a cherché à déterminer dans quelle mesure la BAD et le FIDA tenaient compte des réflexions sur certaines questions d'actualité en élaborant leurs projets. Quatre thèmes relatifs à l'agriculture et au développement rural ont été choisis : le développement rural communautaire, l'irrigation, l'élevage et la finance rurale. Pour chaque thème, les travaux publiés ont été étudiés, puis au moins quatre projets récents ont été analysés sur la base de leurs grandes conclusions. Il est ressorti de cette analyse que la plupart des programmes utilisent, à bien des égards, les résultats des travaux actuels. En d'autres termes, aucun des programmes ne semble faire abstraction des grandes discussions en cours.

105. En résumé, le FIDA et la BAD ont une vision institutionnelle claire de ce qu'ils ont à faire et, plus important encore, à ne pas faire dans le secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique. S'il est tout à fait possible d'apporter des améliorations à leur travail, les deux institutions sont en phase avec les défis du secteur.

La multiplicité et la complexité des problèmes

106. Pour le FIDA et la BAD, l'agriculture et le développement rural de l'Afrique est un domaine d'intervention hétérogène et complexe. La pauvreté en milieu rural est multidimensionnelle, et les institutions ont souvent à faire à des intéressés qui sont défavorisés à bien des égards. C'est pourquoi, par le passé, les deux organisations ont abordé les problèmes du secteur dans une perspective globale, sans définir une orientation stratégique claire et se montrer sélectives. Elles ont souvent axé leurs interventions sur plusieurs problèmes constatés, d'où l'élaboration de projets à composantes multiples (voir l'annexe 11, qui décrit l'évolution des sous-secteurs dans leur portefeuille pour l'agriculture et le développement rural en Afrique). Cette approche s'explique également en partie par le manque de travail analytique de la part des deux organisations. Une analyse plus poussée pourrait faciliter l'établissement de priorités en fonction de leurs spécialisations et de leurs avantages comparatifs.

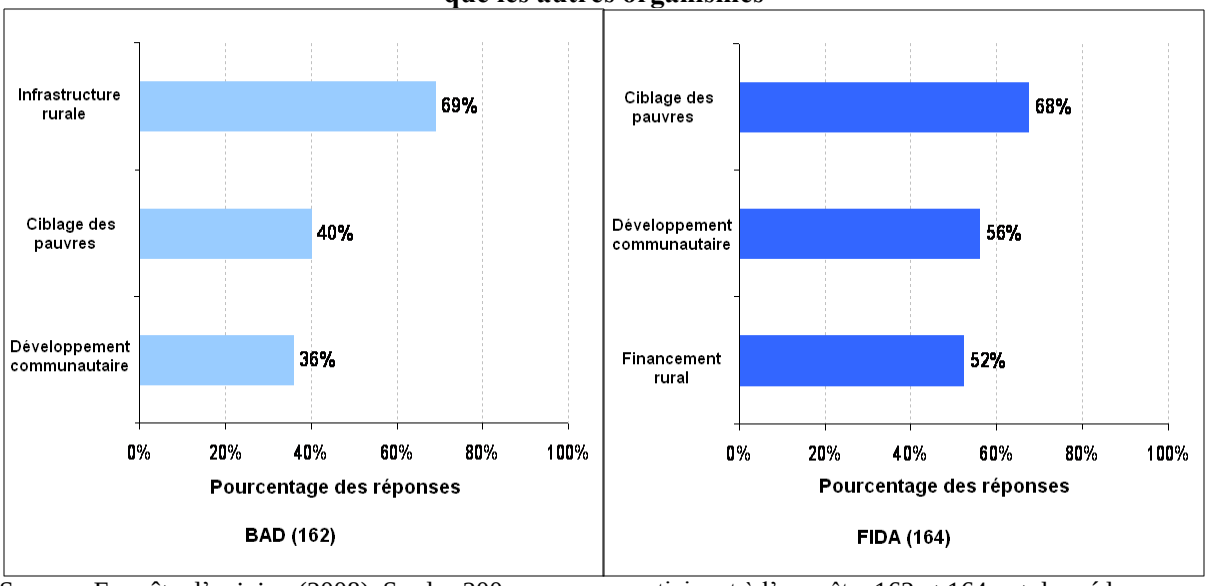
107. Conformément à son mandat, le FIDA intervient surtout dans les régions reculées peu développées et parfois pauvres en ressources naturelles, auprès de populations parmi les plus défavorisées. Les problèmes y sont nombreux et complexes, et les interventions des bailleurs de fonds comme des pouvoirs publics y sont souvent limitées. Il n'est donc pas étonnant de constater que, durant l'actuelle décennie, le FIDA a financé de plus en plus de projets prenant en compte diverses dimensions de la pauvreté rurale, dont l'agriculture, les infrastructures communautaires, le renforcement des institutions, l'autonomisation, le renforcement des capacités et l'emploi non agricole. De même, la BAD a augmenté la part de ses interventions visant plusieurs sous-secteurs dans son portefeuille de projets, encore qu'elle axe moins ses projets sur des domaines spécifiques que le FIDA.

108. La plupart de ces projets à composantes multiples sont toutefois difficiles à gérer et favorise la dispersion des ressources en ciblant tous les problèmes au lieu de consacrer des capacités limitées à quelques problèmes urgents ou aux interventions les plus prometteuses. L'autre solution consisterait à s'attaquer progressivement aux situations difficiles. Au Ghana et en République-Unie de Tanzanie, par exemple, le FIDA a d'abord appuyé la production agricole pour ensuite financer des projets visant à favoriser l'accès aux marchés.

109. Une autre possibilité pour les projets à composantes multiples serait de conclure des partenariats stratégiques basés sur les avantages comparatifs et les spécialisations de chaque organisation, les partenaires s'attaquant aux différents aspects du problème dans le cadre de projets parallèles mais coordonnés. Jusqu'à présent, la BAD et le FIDA n'ont pas assez reconnu le potentiel des partenariats pour lutter contre les multiples dimensions de la pauvreté. De nombreux projets financés actuellement par la BAD renvoient à des investissements de base, par exemple pour les routes et l'irrigation, alors que les interventions du FIDA s'inscrivent généralement dans des projets complexes s'intéressant notamment à la mobilisation communautaire, aux défaillances des marchés, à la finance rurale et aux droits fonciers. Ce constat laisse entrevoir une éventuelle répartition des tâches entre la BAD et le FIDA. Étant donné l'importance du FIDA et d'autres organismes dans les dossiers plus complexes, il serait justifié que la BAD se concentre sur les investissements de base tels que les projets d'infrastructure, puisqu'elle a de l'expérience et jouit d'un avantage comparatif en la matière.

110. L'enquête d'opinion menée par l'équipe d'évaluation auprès de décideurs africains a également fait nettement ressortir les avantages comparatifs des deux organismes. Un partenariat et une répartition claire des tâches pourraient donc être envisagés dans le secteur de l'agriculture et du développement rural (voir la figure 4). Selon les personnes interrogées, le FIDA est l'organisation la plus efficace pour ce qui est du ciblage sur les populations pauvres, le développement communautaire et la finance rurale, chacun de ces thèmes ayant été mentionné par plus de la moitié d'entre eux. Pour la Banque, seules les infrastructures rurales ont été considérées comme un avantage comparatif par plus de 50 pourcent des répondants, suivies du ciblage sur les populations pauvres (40 pourcent) et du développement communautaire (36 pourcent).

Figure 4. Domaines où la BAD et le FIDA sont relativement plus efficaces que les autres organismes



Source : Enquête d'opinion (2008). Sur les 200 personnes participant à l'enquête, 162 et 164 ont donné leur opinion sur les activités de la BAD et du FIDA, respectivement.

111. En somme, le FIDA et la BAD ont été et restent des figures de proue dans le secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique. C'est ainsi que leur aide est demeurée importante dans les années 1990 et au début des années 2000, au moment où les autres bailleurs de fonds réduisaient leur contribution, et ils sont également restés ouverts à un plus large éventail de problèmes dans le cadre de partenariats. Ils ont été parmi les premiers à réagir de façon concertée à la crise des prix des produits alimentaires de 2008. Les objectifs de leurs interventions sont relativement ciblés, et le deviennent de plus en plus. Ils traitent de domaines peu nombreux mais importants parmi les priorités globales. Le FIDA se concentre sur les activités plus complexes, notamment le ciblage des populations les plus défavorisées et les innovations, alors que la Banque met l'accent sur les investissements de base dans les routes, l'irrigation et les marchés, ainsi que sur des interventions qui viennent en compléter d'autres.

112. Cependant, les deux institutions tendent toujours à favoriser les projets à composantes multiples. Si une telle approche peut être appropriée dans certaines circonstances, par exemple pour le développement communautaire appuyé par le FIDA, les projets à portée universelle ne permettent pas d'atteindre des objectifs particuliers. Par ailleurs, bien que les deux organismes suivent l'évolution des politiques et que leurs investissements soient importants, il n'est pas certain qu'ils soient en mesure d'aborder les grands enjeux et de remédier aux différentes lacunes constatées en matière de leadership et de politiques. Les deux organismes ont jusqu'à maintenant négligé d'importantes questions qui préoccupent les États africains, notamment celles liées au commerce international. Enfin, les deux institutions doivent jouer un rôle beaucoup plus important dans les États fragiles et les États sortant d'un conflit. Ce sont là les trois principaux aspects qui pourraient permettre au FIDA et à la BAD d'améliorer la qualité de leurs interventions dans le secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique.

Encadré 3. Évolution du contexte de l'agriculture et du développement rural en Afrique : pertinence de la BAD et du FIDA

- Le FIDA et la BAD ont des priorités stratégiques et des mandats différents. La Banque est une institution de crédit régionale et multisectorielle, alors que le FIDA est une institution de crédit mondiale qui vise les petits exploitants agricoles défavorisés et les femmes.
- En vertu de son mandat plus général, la BAD peut financer ou cofinancer de grands projets d'infrastructures et appuyer les institutions régionales. Bien que le FIDA finance des programmes nationaux dans certains pays, il s'emploie surtout à apporter aux producteurs agricoles défavorisés des moyens d'action sur de multiples facettes de leur travail ainsi que sur leur développement agricole et leurs organisations. Il a souvent la possibilité d'innover et de collaborer avec d'autres acteurs pour monter en échelle les innovations prometteuses.
- La BAD et le FIDA ont pris les mesures suivantes pour éliminer certaines barrières à l'agriculture et au développement rural en Afrique :
    - Les deux organisations n'ont pas été très actives pour donner des conseils sur les politiques, mais elles ont plutôt essayé d'influencer celles-ci au niveau sous-sectoriel, notamment dans les secteurs de la finance rurale, de la pêche artisanale et de la gestion de l'irrigation, en s'appuyant sur leur expérience acquise dans le cadre de leurs projets d'investissement.
    - Elles auraient pu entreprendre davantage pour répondre aux graves insuffisances des biens publics, par exemple en ce qui concerne les infrastructures, la science et la technologie, et le développement des marchés.
    - Des résultats favorables ou prometteurs ont été obtenus au terme d'investissements dans les services publics régionaux tels que la recherche agronomique et la lutte contre les maladies animales et le criquet pèlerin.
    - Les deux organisations reconnaissent l'importance du secteur privé pour améliorer l'accès aux marchés, mais leurs efforts pour le stimuler sont trop limités.
    - Ni la BAD ni le FIDA n'ont réellement abordé la question du commerce international. Des conditions commerciales plus justes permettraient pourtant aux agriculteurs africains de faire des échanges d'égal à égal avec le reste du monde, et feraient obstacle au dumping sur le continent.
    - Le FIDA a adopté une nouvelle politique en matière de droit foncier, et la Banque s'emploie à définir un cadre et des lignes directrices dans ce domaine.
    - Les deux organisations se sont attaquées à la question du changement climatique et ont constitué des équipes à leur siège qui s'y consacrent exclusivement. L'expérience stratégique et opérationnelle du personnel en la matière est toutefois limitée.
    - La Banque et le Fonds reconnaissent l'importance de l'égalité des sexes dans l'agriculture africaine, mais ils devront déployer des efforts plus importants compte tenu du rôle capital joué par les femmes dans ce secteur.
- Pour régler les problèmes liés à la nature pluridimensionnelle de la pauvreté, la BAD et le FIDA les ont par le passé abordés dans une perspective globale, plutôt que de définir une orientation stratégique claire et de se montrer sélectifs. Ces dernières années, ils ont révisé leurs objectifs respectifs et ont placé le pays, par opposition au projet d'investissement, au centre des interventions.
- Les deux organisations ont encore tendance à favoriser les projets à composantes multiples touchant à un ensemble de problèmes. Une telle approche peut être appropriée dans certaines circonstances, mais elle pose généralement des problèmes de coordination, voire nuit à la qualité des interventions.
- Le FIDA et la BAD demeurent au fait de l'évolution du contexte politique. Leur réaction rapide et efficace à la crise des prix des produits alimentaires en 2008 en est une bonne illustration. Il n'est cependant pas certain qu'ils soient en mesure de relever les grands défis du secteur, notamment ceux liés au commerce international.
- Les deux institutions doivent jouer un rôle beaucoup plus important dans les États fragiles et les États sortant d'un conflit, pour lesquels elles ont élaboré des politiques spécifiques.

IV. ÉVALUATION DES PERFORMANCES

A. Introduction

113. Ce chapitre porte sur les résultats des stratégies pays[28] et des projets financés par le FIDA et la BAD en Afrique et tente de les expliquer, principalement sur la base des rapports d'évaluation qui ont été établis. Il s'appuie sur les conclusions de la méta-évaluation des activités passées[29] qui a été réalisée durant la phase intermédiaire de l'évaluation conjointe et qui a fait la synthèse des évaluations des projets et programmes pays effectuées par l'OE et l'OPEV entre 2003 et 2007. Ce chapitre présente également des informations tirées des huit études pays réalisées par l'équipe d'évaluation conjointe, ainsi que du rapport sur la qualité initiale[30] des nouvelles stratégies pays et des documents d'élaboration des projets[31]. Une analyse statistique des données de la méta-évaluation a permis de faire ressortir des corrélations entre les résultats des projets du FIDA et de la BAD, et de définir les facteurs correspondant à de bonnes ou à de mauvaises performances[32].

114. Malgré le caractère prospectif de l'évaluation conjointe, ce chapitre sur les performances des activités passées est important, car il permet de comparer les résultats du FIDA et de la BAD en utilisant la même méthodologie pour tous les projets. Les performances des activités du FIDA en Afrique ont été décrites dans d'autres rapports d'évaluation tels que le rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI), et la BAD a fait le bilan de la plupart de ses projets dans des études et évaluations sectorielles et nationales. La méta-évaluation permet également de comparer plus facilement les performances de la Banque et du Fonds à celles d'autres bailleurs de fonds présents en Afrique, notamment la Banque mondiale.

Données utilisées pour l'évaluation des projets

115. La méta-évaluation a été réalisée durant la phase intermédiaire de l'évaluation afin qu'un large éventail de stratégies et d'activités puisse être examiné. L'utilisation de données existantes a permis un examen relativement rapide, moins coûteux et fastidieux que si une autre approche avait été utilisée.

116. La méta-évaluation s'est appuyée sur les évaluations de projets et de programmes pays effectuées par l'OE et l'OPEV entre 2003 et 2007. Cette période a été choisie du fait que, depuis 2003, l'OE utilise la même méthodologie d'évaluation pour tous les projets. Des rapports d'évaluation portant sur 55 projets de la Banque et du Fonds ont été consultés, dont 28 avaient déjà été évalués par le FIDA, et 27 par la BAD. Dans le cas du FIDA, 24 des 28 projets ont fait l'objet d'une évaluation indépendante de l'OE. Pour les quatre autres, les rapports d'achèvement de projet établis par le Département gestion des programmes du FIDA ont été utilisés après avoir été examinés et validés par l'équipe chargée de la méta-évaluation. L'évaluation des résultats des projets de la Banque a quant à elle principalement reposé sur les rapports d'achèvement de projet examinés et validés de façon indépendante par l'OPEV. Des rapports d'évaluation de projets établis par ce service étaient disponibles pour 6 des 27 projets de la Banque.

Projets examinés

117. Le choix de la période 2003-2007 pour la méta-évaluation n'excluait pas l'examen de stratégies pays et de projets approuvés et exécutés quelques années plus tôt. Il n'aurait pas été possible de

---

[28] Les stratégies sont désignées sous le nom de documents ou de « programmes d'options stratégiques pour le pays » au FIDA et de « documents de stratégie pays » à la BAD.

[29] Disponible à l'adresse suivante : http ://www.ifad.org/evaluation/jointevaluation/docs/annex2.pdf.

[30] Disponible à l'adresse suivante : http ://www.ifad.org/evaluation/jointevaluation/docs/porfolio.pdf.

[31] À partir de l'examen de la qualité initiale, nous avons choisi des exemples de bonne pratique dans le cadre des stratégies pays et des documents de projet récents et les avons présentés à l'appendice 10.

[32] Ces facteurs comprennent la performance des gouvernements et des organismes prêteurs, la complexité du projet et la catégorie de revenu du pays partenaire.

mesurer convenablement l'impact des interventions de la BAD et du FIDA si des projets plus récents avaient été inclus dans l'évaluation, car leur période de mise en œuvre aurait été trop courte.

118. Les projets du FIDA qui ont été analysés dans la méta-évaluation ont été approuvés entre 1990 et 2000, et ceux de la BAD, entre 1988 et 1996. Ces projets n'ont pas forcément les mêmes caractéristiques que les projets plus récents, ce qui pourrait relativiser l'importance des conclusions de la méta-évaluation. En revanche, plusieurs projets élaborés au début des années 2000 (FIDA) et dans la seconde moitié des années 1990 (BAD) ressemblent à ceux soumis à la méta-évaluation, et certains d'entre eux ont été mis en œuvre et ont décaissé des fonds jusqu'en 2005-2007 (FIDA) et 2005-2006 (BAD). De plus, les projets sont parfois modifiés au cours de leur mise en œuvre, en fonction de l'évolution des théories et de l'expérience. Par conséquent, malgré l'âge des projets examinés, l'évaluation a pu apporter de riches enseignements sur les problèmes constatés et leurs causes, surtout lorsqu'ils n'ont pas été abordés dans les interventions approuvées récemment.

Données utilisées pour l'évaluation des programmes pays

119. En plus d'analyser les performances des projets, l'équipe d'évaluation conjointe s'est intéressée à l'impact des programmes pays. Huit évaluations de programmes pays effectuées par l'OE et 13 évaluations de l'assistance pays et examens du secteur agricole réalisés par l'OPEV ont été inclus dans la méta-évaluation. Des évaluations institutionnelles, notamment celles du programme pilote de supervision directe et du programme pilote relatif à la présence du FIDA sur le terrain (FIDA, 2007), ont également été utilisées.

Missions de terrain

120. Les missions dans les pays visaient à vérifier les hypothèses formulées dans le rapport intermédiaire et à échanger avec différents acteurs au Ghana, au Mali, au Maroc, au Mozambique, au Nigéria, au Rwanda, au Soudan, et en République-Unie de Tanzanie. Des documents de travail sur chaque pays ainsi qu'un rapport de synthèse ont été produits. Comme mentionné au chapitre 1, une enquête d'opinion a été menée dans six des huit pays ayant fait l'objet d'une étude (Ghana, Mali, Mozambique, Nigéria, Rwanda et République-Unie de Tanzanie). L'enquête d'opinion a été réalisée auprès de 200 représentants des autorités, de bailleurs de fonds et d'ONG des six pays, qui ont répondu à des questions concernant la pertinence, les performances et le partenariat des deux institutions et sur des aspects tels que la concertation, la promotion des innovations, l'assistance technique, l'aide apportée par les bureaux dans les pays, et la promotion de l'égalité des sexes.

Examen de la qualité initiale

121. L'examen de la qualité initiale visait à faire ressortir dans quelle mesure les enseignements tirés des évaluations précédentes et des récentes réformes −par exemple, en termes d'amélioration des systèmes d'assurance qualité, d'approches de supervision et de gestion des connaissances −avaient été pris en compte dans les interventions et les stratégies pays élaborées récemment. Cet examen a permis aux évaluateurs de déterminer si la Banque et le Fonds s'appuyaient efficacement sur leur expérience.

122. L'analyse portait sur des nouveaux programmes d'options stratégiques pour le pays (COSOP) axés sur les résultats du FIDA, sur des documents de stratégie pays de la BAD, et sur une sélection de programmes et de projets approuvés depuis 2005. Toutes les stratégies pays disponibles ont été étudiées, ainsi que deux ou trois projets récents des deux organisations dans les huit pays visités durant les missions, le Burkina Faso et le Kenya. Un total de 10 pays a donc fait l'objet de l'examen de la qualité initiale.

123. La qualité initiale des projets et des stratégies pays a été évaluée sur la base d'indicateurs tels que le ciblage des bénéficiaires, la participation des acteurs, la gestion des connaissances, la gestion axée sur les résultats, la durabilité et la gestion des risques, sur lesquels les précédentes évaluations avaient attiré l'attention.

B. Méthodes

124. Les critères d'évaluation suivants ont été utilisés dans le cadre de la méta-évaluation : la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact sur la pauvreté en milieu rural, la durabilité, l'innovation, la reproduction et la montée en échelle, et les performances des partenaires, y compris celles des organismes de prêt (BAD et FIDA) et des pouvoirs publics. Les critères ont été classés sur une échelle normalisée de six points : 1 – très insatisfaisant ; 2 – insatisfaisant ; 3 – plutôt insatisfaisant ; 4 – plutôt satisfaisant ; 5 – satisfaisant ; 6 – très satisfaisant.

125. Concernant les stratégies pays, l'évaluation s'est intéressée à quatre dimensions : i) la pertinence des stratégies pays ; ii) le dialogue sur les politiques ; iii) la coordination et l'harmonisation de l'aide ; et iv) le choix des instruments de développement pour atteindre les objectifs.

126. L'absence générale de données de référence et de systèmes de suivi-évaluation (S&E) des projets, ou leur qualité médiocre, a compliqué la tâche des évaluateurs indépendants. Les équipes du FIDA et de la BAD qui avaient été chargées des évaluations indépendantes examinées dans la méta-évaluation ont eu recours à la triangulation pour mesurer les performances et l'impact, par exemple en recueillant les points de vue des pouvoirs publics et des bénéficiaires et en réalisant des enquêtes par échantillon sur les projets étudiés.

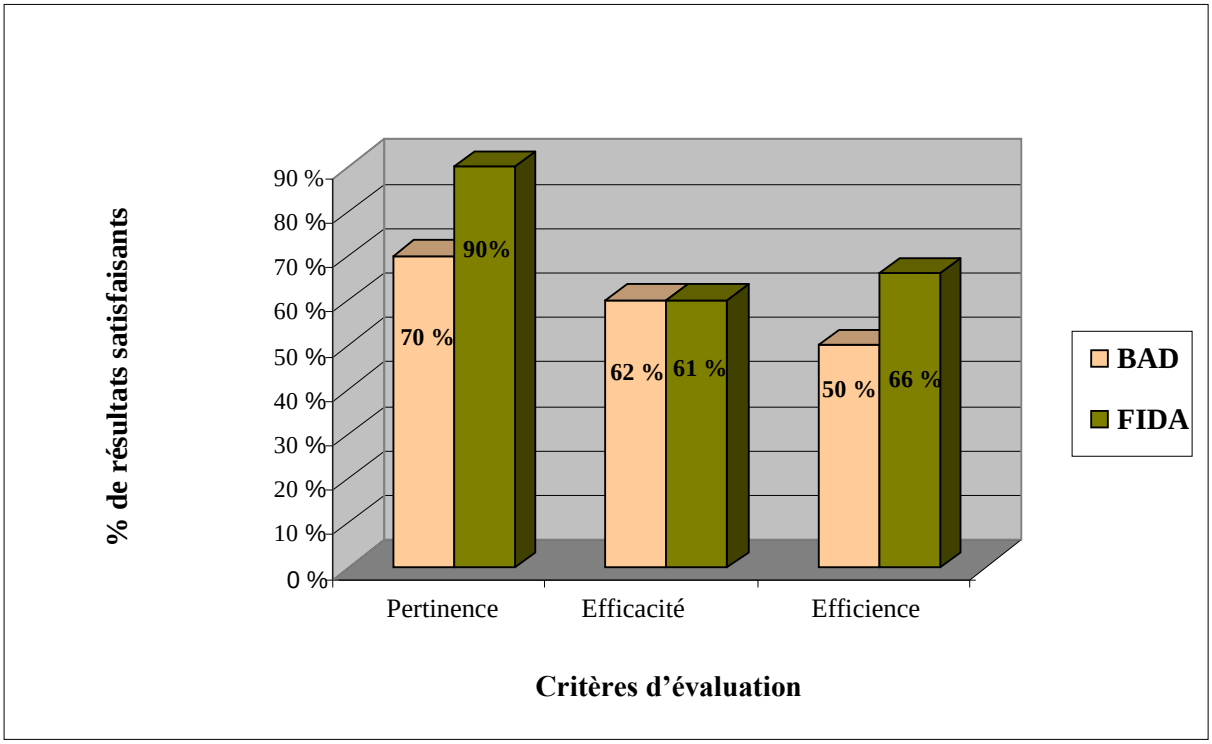
C. Performances des projets

127. Les projets soumis à la méta-évaluation visent généralement à contribuer à la réduction de la pauvreté, à l'amélioration de la sécurité alimentaire et à la création d'autres sources d'emplois et de revenus pour les pauvres. De nombreux projets ont des objectifs similaires axés sur l'augmentation de la production du secteur agricole et rural et de la capacité de production des petits exploitants ; la protection et la gestion de l'environnement et des ressources naturelles ; l'appui aux institutions communautaires et le renforcement de la gouvernance locale ; et l'amélioration de l'accès aux produits de base, à l'eau potable et aux établissements de santé. Les composantes de projet les plus courantes sont les suivantes : i) le développement de l'agriculture, y compris la recherche et la vulgarisation ; ii) les services financiers et le développement des entreprises en milieu rural ; iii) l'aménagement de petites infrastructures, notamment de réseaux d'irrigation et de routes rurales ; iv) le renforcement des capacités locales et institutionnelles ; et v) la gestion de projets.

128. S'agissant de la pertinence, 90 pourcent des projets du FIDA ont été jugés au moins 'plutôt satisfaisants', contre 70 pourcent des projets de la BAD. En termes d'efficacité, environ 60 pourcent des projets évalués dans chacune des organisations ont été jugés au moins 'plutôt satisfaisants', mais une forte proportion a été jugée 'plutôt insatisfaisante'. Sur le plan de l'efficience, 50 pourcent des projets de la BAD et 66 pourcent des projets du FIDA ont été jugés au moins 'plutôt satisfaisants'.

129. En termes de performances globales des projets – une mesure associant la pertinence, l'efficacité et l'efficience –, le FIDA fait meilleure figure que la BAD : 72 pourcent des projets du Fonds ont été jugés au moins 'plutôt satisfaisants', contre 60 pourcent pour les projets de la Banque. Les interventions financées par le FIDA sont en effet plus pertinentes et plus efficientes. Les performances des projets sont représentées dans la figure suivante.

Figure 5. Pertinence, efficacité et efficience des projets financés par le FIDA et la BAD



Source : Méta-évaluation (2008).

La pertinence

130. Les deux organisations ont bien veillé à ce que les projets soient harmonisés avec les stratégies nationales en matière d'agriculture et de développement rural, ainsi qu'avec les besoins des populations pauvres en milieu rural et leurs propres stratégies. En revanche, des objectifs ambitieux, le manque de logique dans la conception, l'existence de plusieurs composantes et les arrangements institutionnels ont parfois nui à la pertinence de certains projets. Par exemple, dans un programme de développement des microentreprises rurales au Nigéria financé par le FIDA, le prêt est entré en vigueur avec beaucoup de retard en raison d'arrangements institutionnels flous. La qualité de la conception des projets a varié selon les procédures suivies par les organismes de prêt ainsi que les ressources qui y étaient affectées. Au cours de l'élaboration des projets, les contacts avec les autorités et l'examen technique interne ont généralement été considérés comme importants. En revanche, pour environ la moitié des projets de la BAD et du FIDA qui ont été examinés, on constate des problèmes de conception venant d'une mauvaise prise en compte des capacités du pays, du contexte sectoriel et des enseignements tirés des projets précédents. Bien que l'échantillon des rapports d'évaluation ne le fasse pas nettement ressortir, les discussions avec le personnel opérationnel ont révélé que la mauvaise qualité initiale était souvent attribuable au manque de participation des bénéficiaires et des autres partenaires, ainsi qu'à des mécanismes d'assurance qualité inadaptés[33]. Ces problèmes s'expliquent par l'insuffisance des ressources investies dans les analyses du secteur et de l'économie nationale, la consultation des différents acteurs, l'expertise technique et le développement des partenariats.

131. Les organismes d'exécution et d'autres acteurs ont souvent jugé que les projets à composantes multiples compliquaient la coordination et la mise en œuvre des interventions et limitaient leur efficacité. Cependant, la complexité de ces projets amène parfois la BAD et le FIDA à opter pour un financement successif des interventions concernant différents sous-secteurs. Par exemple, le FIDA a participé pendant longtemps au programme d'amélioration des plantes à racines et à tubercules au Ghana, qui a contribué à augmenter la productivité des petits exploitants mais sans accorder suffisamment d'attention à la transformation et à la commercialisation. Même si le programme a eu un

[33] Ces dernières années, les deux organisations ont mis en place des mécanismes plus efficaces et plus rigoureux pour garantir une bonne qualité initiale.

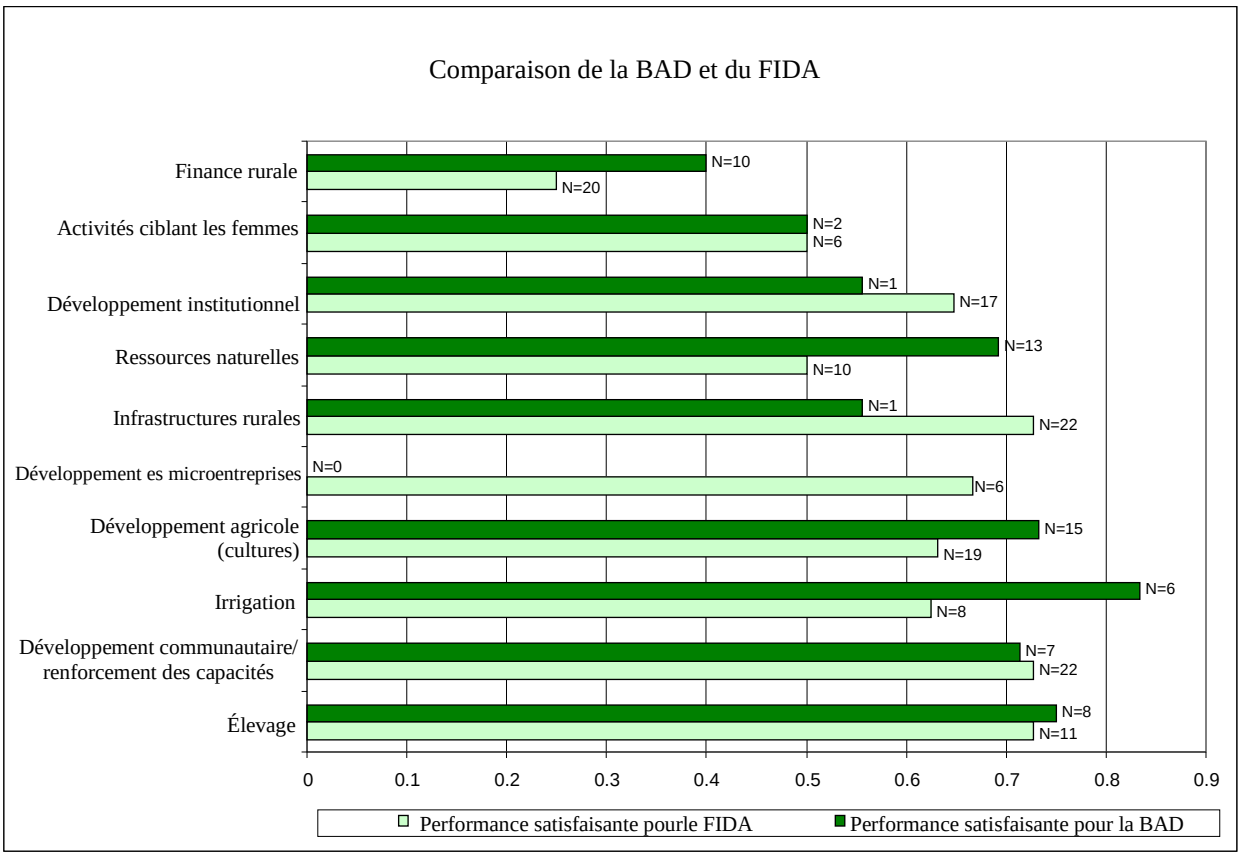
impact favorable sur la sécurité alimentaire des ménages, il aurait pu améliorer davantage les revenus et l'accès aux marchés pour les producteurs et les acheteurs. Le FIDA et le Gouvernement ghanéen ont donc financé une intervention supplémentaire portant sur l'accès aux marchés. Cet enchaînement des différentes interventions avait une justification rationnelle, car il a d'abord ouvert la voie à un excédent de production, pour ensuite permettre des efforts plus concertés dans la transformation et la commercialisation. Pour la Banque, les projets à composantes multiples se justifient par la complémentarité essentielle des composantes et également par la capacité des bénéficiaires, des pouvoirs publics et des équipes de mise en œuvre des projets d'assurer une gestion durable des interventions. Les capacités en matière de gestion sont toutefois souvent insuffisantes.

L'efficacité

132. Il ressort de l'analyse des projets par composante et sous-secteur (voir la figure 6) que les composantes relatives à l'élevage sont les plus efficaces, suivies de celles liées au développement communautaire, au renforcement des capacités des populations pauvres en milieu rural et de leurs organisations, et au développement de l'irrigation. La réussite de ces composantes s'explique par la place qu'elle accorde aux processus participatifs dans la gestion des activités. Les composantes les moins efficaces sont celles portant sur la finance rurale et les activités spécifiques aux femmes (qui sont considérées comme une variable de remplacement pour les activités de promotion de l'égalité des sexes dans les deux institutions), suivies de celles sur la gestion des ressources naturelles et de l'environnement (surtout au FIDA). Cette situation s'explique en partie par le fait que les prestations de finance rurale n'ont pas toujours profité à ceux qui en avaient le plus besoin, les institutions ayant du mal à les toucher en zone rurale, et que les coûts de transaction étaient élevés en raison de la dispersion géographique d'une population rurale à laquelle les produits financiers novateurs ne sont pas réellement adaptés. En avril 2009, le FIDA a adopté une nouvelle politique en matière de finance rurale afin d'améliorer l'élaboration et la mise en œuvre de ses activités dans ce sous-secteur.

133. L'efficacité est également influencée par le nombre de conditions préalables à l'entrée en vigueur du prêt qui ont été respectées, par les performances des prestataires d'assistance technique et des autres prestataires de services, et par la présence de projets, de programmes et de politiques complémentaires. Citons également l'accès aux marchés et aux infrastructures de commercialisation dans le cadre des projets de production, la restructuration administrative, la stabilité politique et la sécurité des installations du projet. Des facteurs exogènes ont en outre joué un rôle, quoique moindre, dans l'efficacité : par exemple les sécheresses, les inondations, les glissements de terrain et même l'émigration spontanée de bénéficiaires des projets. L'efficacité a enfin été associée à la qualité de la supervision des projets et de l'appui à leur mise en œuvre, à la présence des institutions dans les pays, et au respect des engagements de l'emprunteur.

Figure 6. Comparaison de l'efficacité satisfaisante des composantes de projet



Source: Meta-evaluation (2008).

134. Comme mentionné précédemment, le bilan concernant la promotion de l'égalité des sexes et les activités ciblant spécifiquement les femmes est insatisfaisant et bien en deçà des résultats escomptés. Seuls huit des 55 projets examinés étaient assortis d'objectifs, d'activités ou de ressources pour appuyer les femmes et quatre projets seulement ont eu un impact positif sur l'autonomisation des femmes, leurs revenus et leur état nutritionnel. Dix autres projets financés par le FIDA comptaient au moins une composante qui ciblait principalement les femmes, avec des activités concernant le matériel de transformation de produits alimentaires, l'assainissement, la santé, l'approvisionnement en eau potable en milieu rural et la sécurité alimentaire des ménages. La moitié de ces activités ont eu un effet appréciable sur le bien-être des femmes. L'encadré 4 présente les bénéfices possibles qu'un engagement ferme en faveur de l'égalité des sexes peut apporter. Les modestes résultats en la matière s'expliquent par plusieurs facteurs, notamment par la mauvaise analyse de la problématique hommes-femmes pendant l'élaboration des stratégies et des projets, par l'attention limitée accordée à ces questions par les autorités chargées de la mise en œuvre, et par les insuffisances des systèmes de S&E.

135. En 2008, l'OPEV a effectué une recherche documentaire sur l'intégration de la problématique hommes-femmes dans les projets que la BAD finance dans le secteur de l'agriculture et du développement rural. Il en ressort que des progrès ont été réalisés, notamment au niveau des politiques institutionnelles suite à l'adoption d'une politique et d'un plan d'action qui tiennent compte de cette problématique dans le contexte africain. En revanche, les composantes de projet qui abordaient ces questions étaient mises en œuvre à petite échelle, ciblaient principalement les femmes et étaient mal conçues. Les résultats en matière d'égalité des sexes étaient plus particulièrement liés à : i) les performances globales du projet ; ii) l'existence d'activités spécifiques favorisant les femmes ; iii) la réalisation d'une analyse approfondie de la problématique hommes-femmes et l'évaluation des besoins ; iv) le recours aux processus participatifs ; et v) la participation de spécialistes de ce domaine, ou au moins l'expertise du personnel affecté aux projets concernés. Les projets ciblant exclusivement les femmes (bien qu'il y ait peu de données pour le confirmer), ou ceux prenant mieux en compte la promotion de l'égalité des sexes ont eu un meilleur impact sur les moyens de subsistance des femmes. Au niveau institutionnel, le degré de réalisation des objectifs liés à l'égalité des sexes dépendrait surtout de l'engagement de la direction, des ressources financières disponibles, des capacités humaines

et des outils d'appui aux interventions. Depuis 2008, la BAD a intensifié ses efforts en créant une unité spécialisée sur l'égalité des sexes, le changement climatique et le développement durable et en préparant un nouveau plan d'action dans le domaine.

Encadré 4. Égalité hommes-femmes dans le secteur de l'agriculture et du développement rural au Mozambique

Les politiques du Mozambique prennent bien en compte la problématique hommes-femmes. Le Plan d'action pour la réduction de la pauvreté absolue (PARPA), la stratégie de développement rural et les stratégies sous-sectorielles telles que le Programme national de vulgarisation agricole et la Stratégie nationale de développement agricole (PROAGRI) accordent en effet de l'importance à cette question. Dans le cadre de la PROAGRI, un service chargé de promouvoir l'égalité des sexes a été créé au sein de l'administration centrale. Le problème réside dans la réalisation des intentions. Lors de la mise en œuvre du PARPA, les interventions prévues pour promouvoir l'égalité des sexes concernaient l'accès à l'éducation, aux services de santé et à l'eau potable. L'égalité des sexes semble être une question complexe dans le secteur agricole, même si les femmes y sont majoritaires. Les agents de vulgarisation sont en relation avec des hommes et des femmes, individuellement ou dans des groupements d'agriculteurs, mais les données disponibles n'indiquent guère qu'ils s'engagent dans la promotion de l'égalité au cours de leurs activités.

Le FIDA et la BAD ont élaboré des interventions afin de favoriser les femmes. Le programme de vulgarisation agroalimentaire (2000-2006) prévoyait par exemple des démonstrations pratiques ainsi que des cours sur le traitement du manioc et de la patate douce, et sur la vaccination des volailles contre la maladie de Newcastle. Dans ce cadre, le programme a encouragé le recours aux femmes en tant que vaccinatrices, agentes et bénéficiaires. Le FIDA a veillé à ce que le système de vulgarisation unique de la PROAGRI I (1999-2006) contribue à la diffusion de technologies utiles aux agriculteurs des deux sexes. Le Fonds et la Banque ont pris en compte la problématique dans d'autres initiatives, par exemple dans le programme intégré de développement des pêches réalisé à Sofala, Nampula et Cabo-Delgado. Ce programme comprenait l'aménagement de routes et le développement de relations de marché en faveur des femmes, qui sont les piliers du commerce rural et provincial, ainsi que l'accès à l'eau potable pour les communautés de pêcheurs. La fusion de différentes composantes d'un projet, par exemple l'amélioration de l'irrigation, de la vulgarisation et du crédit et le renforcement des groupements d'agriculteurs, a également contribué à promouvoir efficacement l'égalité des sexes, ce qui s'est traduit par une plus grande participation des femmes.

Source : Rapport de synthèse pays.

136. L'équipe d'évaluation conjointe a constaté que les autres organismes internationaux qui contribuent au développement agricole et rural rencontrent des problèmes similaires en matière de promotion de l'égalité des sexes, ce qui peut amener à penser qu'il existe des contraintes spécifiques au secteur. Les performances des emprunteurs sont l'une d'elles. La capacité du pays est souvent limitée en matière de promotion de l'égalité des sexes, et les emprunteurs demandent peu d'informations sur cette question à la BAD et au FIDA. Les missions de terrain ont montré que les politiques et les stratégies nationales de promotion de l'égalité variaient selon le pays. Il est donc possible d'avancer que les emprunteurs doivent améliorer leur bilan à cet égard et que les organismes de développement doivent se concentrer sur leurs activités habituelles de promotion de l'égalité des sexes et sensibiliser davantage les acteurs nationaux.

137. Les deux institutions ont pris des initiatives pour mieux promouvoir l'égalité des sexes : actualisation des plans d'action, création de groupes de travail et de réseaux, prise de décision à haut niveau, mise en place d'unités d'appui et formation du personnel[34]. Au FIDA, l'OE procède actuellement à une évaluation institutionnelle sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes qui devrait permettre de mieux comprendre cette problématique.

L'efficience

138. S'agissant de l'efficience, il y a matière à amélioration dans les interventions des deux organisations, étant donné que 66 pourcent des interventions du FIDA sont jugées au moins 'plutôt

[34] Entretien avec les coordinateurs de la promotion de l'égalité hommes-femmes à la BAD et au FIDA, 29 mai 2009.

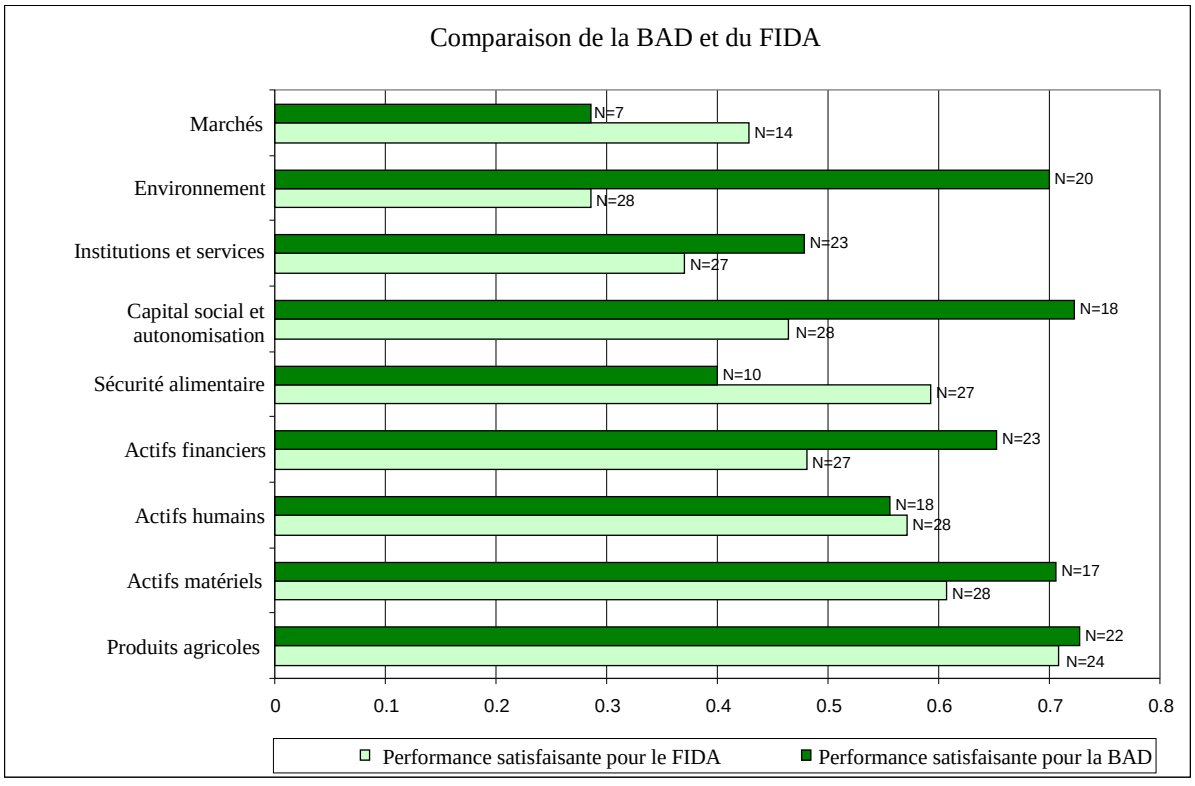
satisfaisantes', contre 50 pourcent de celles financées par la BAD. Les problèmes les plus courants sont le non-respect du calendrier d'exécution, les retards dans l'affectation du personnel, les changements réguliers dans le personnel de gestion des projets, l'étendue de la zone cible, la multitude de composantes, et les retards dans le versement des fonds de contrepartie. L'équipe d'évaluation conjointe a cependant constaté que le recours aux méthodes participatives et au développement communautaire est revenu moins cher et a donné de meilleurs résultats en termes de développement des infrastructures que les méthodes classiques employées par les entrepreneurs, comme par exemple au Nigéria.

L'impact sur la pauvreté

139. 55 pourcent des interventions de la BAD et du FIDA sont au moins 'plutôt satisfaisantes' quant à leur impact sur la pauvreté. L'équipe d'évaluation conjointe a constaté qu'elles avaient un impact positif dans des domaines tels que la production de produits agricoles et d'actifs matériels, mais qu'elles contribuaient moins à l'amélioration de l'accès aux marchés, des institutions formelles comme les instituts de recherche et les organismes publics, et de la gestion des ressources naturelles (voir la figure 7). Cela s'explique notamment par le fait que les responsables de l'exécution et de la supervision des projets ont plus cherché à atteindre les objectifs matériels et financiers qu'à améliorer de manière significative l'impact des projets en termes d'amélioration des revenus des exploitants, des moyens d'existence en milieu rural et de la sécurité alimentaire.

140. Un projet bien conçu prévoit des mécanismes de participation, d'autonomisation, de création de capital social et s'appuie sur un diagnostic réaliste des besoins des populations pauvres en milieu rural ainsi que sur un ciblage efficace. Comme il fallait s'y attendre, lorsque les projets ont été particulièrement bien conçus, ils sont plus susceptibles d'être jugés satisfaisants quant à leur impact sur la pauvreté. En outre, les facteurs ayant le plus contribué à l'impact sur la pauvreté en milieu rural sont le réalisme et la logique interne du projet, ainsi que son harmonisation avec la politique nationale. En d'autres termes, la logique du projet est significative, car ses objectifs doivent converger avec ceux des pouvoirs publics et cibler les pauvres et leur besoins particuliers.

Figure 7. Comparaison de l'impact satisfaisant sur la pauvreté en milieu rural



141. L'examen de la qualité initiale a révélé que, dans les sous-secteurs où leurs performances sont moyennes, la BAD et le FIDA ont cherché à trouver des solutions. Le Fonds a adopté de nouvelles directives en 2009 pour l'évaluation environnementale et sociale et prévoit d'élaborer une politique sur cette question en 2010. Ces mesures devraient permettre d'améliorer les résultats dans ce domaine important pour l'agriculture et le développement rural. Dans le cadre de leurs stratégies pays et interventions récentes, les deux organisations ont cherché à développer les chaînes de valeur des produits de base, à promouvoir les marchés d'intrants et de produits, et à commercialiser la production des petits exploitants, par exemple au Ghana et au Mozambique. La BAD se montre plus sélective dans le choix de ses interventions et les axe davantage sur la lutte contre la pauvreté.

L'innovation

142. L'équipe d'évaluation conjointe a constaté que le FIDA accordait plus d'importance que la BAD aux innovations en faveur de la réduction de la pauvreté. À titre d'exemples des innovations prometteuses au niveau communautaire, citons notamment : i) l'appui, sous forme de don, que le FIDA a apporté à l'Institut international d'agriculture tropicale du Nigéria et qui a contribué à l'augmentation des revenus des populations rurales grâce à la mise au point de variétés de manioc à rendement élevé et résistant aux parasites ; ii) la promotion de petits systèmes d'irrigation participatifs en République-Unie de Tanzanie ; et iii) un partenariat public-privé visant à l'extension des plantations de palmiers à huile en Ouganda.

143. Les évaluations de l'OE ont également mis en lumière ce qui faciliterait l'identification et la mise à l'essai des innovations dans les interventions du FIDA. Il s'agit notamment de mesures incitatives et d'opportunités pour aider le personnel à promouvoir les innovations, d'une plus grande participation des communautés à l'élaboration et à l'exécution des projets, des approches novatrices à faible coût et de plus importantes ressources budgétaires pour chercher des innovations qui puissent être mises à l'essai dans les interventions de l'organisation.

144. La capacité du FIDA de reproduire et de monter en échelle les innovations prometteuses a été limitée par un modèle opérationnel n'accordant pas suffisamment d'attention et de ressources à des éléments essentiels tels que les partenariats, la gestion des connaissances et le dialogue sur les politiques. L'absence de présence dans les pays et le fait qu'encore récemment, le Fonds était tenu – en vertu de l'Accord portant création du FIDA – de confier la totalité de la supervision des projets aux institutions partenaires, sont deux autres grands facteurs défavorables. En décembre 2006, le Conseil du FIDA a adopté son nouveau Plan d'action en vue de mettre en place un nouveau modèle opérationnel devant remédier aux lacunes. Ce modèle comprend des stratégies pour la gestion des connaissances et l'innovation, la supervision directe et l'appui à la mise en œuvre, ainsi que pour renforcer la présence du FIDA dans les pays. En 2008, le Fonds a ensuite défini une nouvelle approche de partenariat dans le cadre de la Consultation sur la huitième reconstitution des ressources. L'évaluation des innovations que l'OE va bientôt réaliser offrira une autre occasion d'examiner les questions liées à la promotion et à la montée en échelle des innovations.

La durabilité

145. L'élément le plus préoccupant est la durabilité. Moins de la moitié des projets évalués de la Banque et du Fonds ont été jugés au moins 'plutôt satisfaisants' sur ce point essentiel. Les performances du FIDA sont ici légèrement supérieures à celles de la BAD (voir le tableau 3). La faible durabilité est notamment attribuable aux différends persistants quant au mode d'occupation des terres, au manque d'internalisation, au flou entourant la responsabilité de l'entretien des installations des projets (surtout les infrastructures), au mauvais transfert des compétences techniques aux bénéficiaires, à la fragilité des institutions de base, aux pouvoirs insuffisants des unités locales de gestion, et à l'insuffisance des fonds consacrés à l'entretien des installations une fois les projets terminés. La durabilité des interventions de la Banque mondiale dans le secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique est similaire à celle du FIDA. Ces dernières années, le bilan du Fonds s'est globalement amélioré en matière de durabilité (voir le RARI 2008), mais il doit accorder encore plus d'importance à cette question aussi bien en Afrique que dans ses autres régions d'intervention.

146. D'après l'examen de la qualité initiale, la question de la durabilité a été plus systématiquement prise en compte dans les récents documents d'élaboration des projets et des stratégies pays, bien que l'évolution du contexte national soit souvent négligée. Il convient entre autre de travailler à l'élaboration de stratégies de sortie claires. Car on suppose généralement que l'appropriation de l'initiative ainsi que la participation des bénéficiaires et des partenaires nationaux sont essentielles à la durabilité. Selon le COSOP au Rwanda, il faut, pour garantir la durabilité des interventions, intégrer le projet au cadre institutionnel et faire en sorte que l'aide permette avant tout à l'organisation de se retirer des structures nationales et locales, qui se doivent de renforcer leurs capacités et leur autonomie. Au Maroc, des approches fortement participatives ont favorisé la durabilité. En revanche, celle-ci est également tributaire du soutien technique et financier des organismes publics, qui n'est pas toujours disponible. Au Soudan, la viabilité financière des projets a souffert des ressources budgétaires restreintes affectées aux charges fixes des pouvoirs publics.

147. L'équipe d'évaluation a établi un lien entre le manque de viabilité économique[35] observé dans de nombreux projets et l'absence d'analyse du marché et de la rentabilité par les entreprises privées qui participent à la conception et à la gestion des projets ; il s'agit là d'une lacune qui était censée disparaître dans les projets récents. Comme les autorités et les organisations communautaires, les acteurs du secteur privé se doivent d'assurer la durabilité des activités qui leur sont confiées. Le rôle que ces derniers sont susceptibles de jouer doit être analysé grâce à une étude approfondie du marché, afin que les activités ou les investissements soient durables, et que les mesures incitatives entraînent un réel changement de comportement.

148. Le FIDA et la BAD connaissent les facteurs favorables à la durabilité, tels que l'appropriation par le pays et la gestion des risques. Le FIDA a répondu à une bonne partie des préoccupations à cet égard en adoptant ses nouvelles directives relatives à la conception et à l'amélioration de la qualité (2008) et un document sur son approche pour promouvoir la durabilité[36] (2008), élaboré à partir d'une recommandation sur ce thème formulée dans le RARI 2007. À la Banque, le nouveau Département assurance qualité et résultats est entre autre chargé d'examiner la qualité initiale des projets, et de nouvelles lignes directrices ont été adoptées, dont il faudra appuyer l'application rigoureuse durant la conception et la mise en œuvre.

D. Performances des programmes pays

La pertinence des stratégies pays

149. Les stratégies pays de la BAD et du FIDA ont été moins pertinentes que leurs projets, les résultats de la Banque étant légèrement meilleurs que ceux du Fonds. En ce qui concerne la pertinence, 53 pourcent des stratégies pays de la BAD ont été jugées au moins 'plutôt satisfaisantes', par rapport à 42 pourcent pour le FIDA. Cet écart marqué entre les projets et les stratégies pays peut être interprété comme un « paradoxe macro-micro » sur lequel les deux organisations doivent se pencher pour contribuer de manière significative à la réduction de la pauvreté en Afrique.

150. Ce paradoxe s'explique en partie par le fait que par le passé, le FIDA et la BAD finançaient des projets sans beaucoup se préoccuper de la synergie entre les différentes interventions et entre les projets et les activités autres que les activités de prêt. De plus, le pays partenaire ne participait souvent pas assez à l'élaboration de la stratégie pays. En septembre 2006, le FIDA a introduit les COSOP axés sur les résultats afin de rendre les programmes pays plus cohérents et plus pertinents, ces programmes devant être élaborés en consultation avec les pays partenaires qui en assument la maîtrise d'œuvre. De même, à la BAD, la nouvelle génération de stratégies pays axées sur les résultats accorde une place plus importante au dialogue avec les différents pays partenaires et à leur participation pleine et entière aux programmes pays.

---

35 La viabilité économique est un des indicateurs de la durabilité.

36 Voir http ://www.ifad.org/gbdocs/repl/8/iii/e/REPL-VIII-3-R-3.pdf.

Le dialogue sur les politiques

151. Le dialogue sur les politiques nationales en matière d'agriculture et de développement rural s'est révélé globalement inadapté : il a été jugé au moins 'plutôt satisfaisant' dans seulement 10 des 21 évaluations des programmes/aides pays examinés, que ce soit pour le FIDA ou la BAD. Il y a toutefois des exemples de dialogue fructueux dans le cadre de projets, notamment dans des interventions concernant la finance rurale et l'élevage financées par le FIDA au Mozambique. Ce bilan négatif s'explique par le fait que cette question a été insuffisamment analysée et négligée, par les insuffisances des systèmes de S&E des projets et par une gestion non-systématique des connaissances. Les améliorations observées ces dernières années résultent de l'augmentation des ressources allouées dans ce domaine et à une meilleure présence dans les pays. Les missions de terrain ont permis d'identifier plusieurs bonnes pratiques favorables à la concertation. Par exemple, dans le cadre des interventions du FIDA, un nouveau service spécialisé dans la concertation a été chargé de développer et de diffuser les connaissances, et de transmettre les données sur les projets aux réseaux de connaissances régionaux.

La coordination et l'harmonisation de l'aide

152. En matière de coordination et d'harmonisation des interventions des bailleurs de fonds, les performances n'ont été jugées au moins 'plutôt satisfaisantes' que dans quelques cas. Au FIDA, la situation est en pleine évolution et une étude récente de l'OCDE (2008) montre que ses performances sont très satisfaisantes au regard de la plupart des indicateurs (mais les données ne sont malheureusement pas ventilées pour l'Afrique). Les résultats de la BAD sont plus contrastés. Le FIDA et la BAD participent à l'élaboration d'approches sectorielles et de stratégies communes d'aide aux pays, en particulier en Afrique orientale et australe. Au Mozambique, le S&E de la BAD repose sur le cadre d'évaluation des performances que le gouvernement a mis en place pour suivre la mise en œuvre de son document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Les partenariats avec les pouvoirs publics sont généralement satisfaisants : les deux institutions entretiennent de bonnes relations entre elles et avec les principaux organismes publics du secteur de l'agriculture et du développement rural. En revanche, la collaboration avec les autres organismes de développement, notamment les organismes des Nations Unies et les IFI, ne vont pas de soi. La coordination et l'harmonisation de l'aide sont analysées de manière plus approfondie au chapitre 5.

Le choix des instruments de développement

153. L'équipe d'évaluation conjointe a constaté que, au-delà des investissements classiques dans les projets, les dons et les prêts servaient peu à l'élaboration des politiques et à l'acquisition de connaissances dans les pays. Les activités liées aux dons n'ont pas été systématiquement couplées aux activités d'élaboration des programmes et des projets, surtout au FIDA. Ce dernier a mis au point une nouvelle politique en matière de dons, approuvée par le Conseil en décembre 2009, en vue d'améliorer la coordination entre les activités financées par des dons et celles financées par des prêts. La BAD a eu plus souvent recours aux dons pour ses projets de gazoducs financés dans le cadre du FAD, mais les fonds alloués sont jugés insuffisants compte tenu du travail à accomplir.

154. L'examen de la qualité initiale fait ressortir que l'orientation pays s'impose peu à peu dans les deux organisations, dont les efforts d'intégration des activités de prêt et des autres activités méritent d'être salués. Le nouveau modèle opérationnel du FIDA comprend la programmation pays axée sur les résultats et réalisée conjointement avec les acteurs nationaux, le renforcement de la présence dans les pays, la supervision directe, des mécanismes plus performants pour renforcer la qualité, et une stratégie de gestion des connaissances. Selon le Cadre stratégique 2007-2011, le programme pays est le principal produit attendu par le FIDA, ce qui témoigne d'un changement de cap par rapport à l'orientation projet. Certaines divisions chargées des activités du Fonds en Afrique ont toutefois du mal à prendre ce virage du fait que l'organisation met du temps à renforcer sa présence dans les pays. La BAD a choisi une autre voie : elle a réparti les opérations entre, d'une part, un vice-président responsable de la politique et des programmes régionaux et nationaux et, d'autre part, deux vice-présidents sectoriels, et elle a également procédé à une décentralisation en affectant du personnel dans des bureaux de pays. Certains de ces changements structurels, notamment la délégation de pouvoirs

aux bureaux de pays, prennent plus de temps que prévu et sont à l'origine d'importantes discontinuités qui doivent être gérées. La Banque a également apporté un certain nombre de modifications à ses procédures opérationnelles qui comprennent, entre autres, une vaste réforme de la gestion des ressources humaines et une nouvelle procédure d'examen des interventions reposant sur un Comité des opérations de haut niveau, des équipes de pays et un Département assurance qualité. Elle a également renforcé les capacités de ses gestionnaires et de son personnel, principalement dans le secteur opérationnel, et a appuyé plus directement ses interventions pour accroître sa capacité d'exécution des programmes.

155. L'examen de la qualité initiale a fait ressortir de nombreux autres changements qui semblent confirmer l'orientation pays. Les opérations et programmes récents accordent plus d'importance à l'analyse, bien que cela ne soit pas encore suffisant. La BAD a alloué des ressources à l'analyse de grandes questions nationales et internationales, tandis que le FIDA s'est concentré sur l'agriculture, le développement rural, et la pauvreté en zone rurale. La Banque a financé des projets destinés à renforcer les capacités des pouvoirs publics, mais peu d'entre eux concernent l'agriculture et le développement rural. Le FIDA a financé peu de projets ou de mesures portant sur les problèmes mis en lumière par ses analyses contextuelles. Il a en revanche cherché à intégrer la gestion des connaissances à ses procédures opérationnelles ; à cet égard, la progression varie selon la division. Bien que les évaluations de programme pays indiquent que, de façon générale, le Fonds s'est peu préoccupé de la gestion des connaissances et des enseignements pouvant être tirés de ses activités, les nouveaux COSOP axés sur les résultats et les interventions récentes témoignent d'une amélioration. Ces COSOP, élaborés depuis 2006, contiennent une section sur la gestion des connaissances et la communication qui définit de manière plus ou moins approfondie la stratégie à employer pour que les informations soient partagées et que des enseignements soient tirés et diffusés. À la BAD, le Bureau de l'économiste en chef est chargé de la gestion des connaissances, et un groupe de travail a élaboré une stratégie dans ce domaine. En revanche, s'agissant des activités dans les pays, la situation a peu évolué.

156. En résumé, les deux institutions déploient beaucoup d'efforts pour améliorer les programmes pays et ont mis l'accent sur les stratégies pays. L'équipe d'évaluation se demande si la programmation au niveau des pays est désormais une priorité pour l'allocation des ressources. Les lacunes des politiques et des connaissances en matière d'agriculture et de développement rural sont particulièrement importantes à l'échelle nationale. Au lieu d'axer leurs efforts sur l'élaboration de stratégies pays autonomes, les deux organisations devraient donc s'intéresser de plus près à l'acquisition de connaissances pouvant aider à renforcer les politiques des pays, que ces connaissances émanent de projets novateurs ou d'un travail d'analyse. Le renforcement des programmes pays de la BAD souffre des longs délais nécessaires à la décentralisation du personnel technique chargé de l'agriculture et du développement rural et à la délégation des pouvoirs aux équipes nationales et régionales. Au FIDA, ce renforcement est limité par l'envoi sur place d'un nombre réduit de chargés de programmes pays par certaines divisions et par le processus d'intégration du personnel présent dans les pays dans les effectifs de l'institution.

E. Performances des organismes de prêt et des emprunteurs

157. L'analyse statistique effectuée par l'équipe d'évaluation conjointe a révélé que c'était les performances de l'organisme de prêt (FIDA et BAD) et des pouvoirs publics qui avaient la plus grande influence sur les résultats d'un projet et d'un programme pays dans le secteur de l'agriculture et du développement rural. Il a également été constaté que les récentes réformes réalisées dans les deux organisations visaient avant tout à améliorer l'efficacité de leurs actions de développement, sans chercher à remédier aux défaillances des pouvoirs publics. Si l'on veut obtenir de bons résultats en matière de développement, il est donc nécessaire de s'attaquer à la question essentielle des performances et des capacités des pouvoirs publics.

Les performances du FIDA et de la BAD

158. Les performances des organismes de prêt ont été en grande partie évaluées sur la base de leur contribution à la conception, à la supervision et à la mise en œuvre des projets (notamment à la

résolution de problèmes et aux ajustements conceptuels nécessaires durant l'exécution), et ont également pris en compte les activités autres que les activités de prêt – gestion des connaissances, renforcement des partenariats et dialogue sur les politiques. Les performances ont été jugées au moins 'plutôt satisfaisantes' dans seulement 40 pourcent (FIDA) et 48 pourcent (BAD) des projets examinés. Cela signifie que les performances de l'organisme de prêt ont été au moins 'plutôt satisfaisantes' dans moins d'un projet financé sur deux. Inversement, un projet sur deux financés par les deux organisations a donné des résultats au mieux 'plutôt insatisfaisants'.

159. Plusieurs raisons expliquent ces médiocres performances des dernières années. Soixante-dix pour cent des projets examinés ont été mal conçus. En effet, les deux organismes de prêt ont souvent mal analysé le contexte et les risques et se sont fixé des objectifs trop ambitieux. Les stratégies pays et les documents d'élaboration des projets ont montré certaines lacunes, notamment i) la promotion insuffisante de l'égalité des sexes ; ii) l'absence de présence dans les pays ; iii) l'inefficacité de la supervision – récemment encore, le FIDA faisait pour cela appel à des institutions de coopération ; iv) les méthodes internes non systématiques pour l'assurance qualité ; v) la prédominance des produits matériels et financiers dans la chaîne de résultats, par opposition à l'impact, un système de S&E défaillant, et un système d'assurance qualité sous-développé utilisé pour les produits d'auto-évaluation durant l'exécution au FIDA ; et vi) le manque de rigueur dans la gestion du portefeuille, qui se manifeste, par exemple, par la cessation de projets non productifs avant la date de clôture. Les activités autres que les activités de prêt ont donné des résultats médiocres, en grande partie parce que les organisations les ont négligées, leur ont affecté peu de ressources et n'ont pas défini d'objectifs et d'indicateurs permettant de suivre leur mise en œuvre.

160. Cependant, l'évaluation conjointe confirme qu'un redressement est en cours au FIDA et à la BAD et que les initiatives visant à améliorer les performances et l'efficacité des interventions sont nombreuses. Les deux institutions ont entrepris d'adapter les procédures d'élaboration aux nouveaux modèles opérationnels et aux nouvelles orientations. Les stratégies pays s'alignent de plus en plus sur les priorités des pays. Il y a également d'évidentes améliorations en ce qui concerne l'analyse du contexte, la capitalisation des expériences, et l'importance accordée à la réduction de la pauvreté, au dialogue sur les politiques et à la gestion axée sur les résultats. Les projets sont mieux conçus : le FIDA cherche à améliorer le ciblage et à intégrer la gestion des connaissances et la mobilisation des pouvoirs publics dans les composantes des projets. Il a également mis l'accent sur la supervision directe et l'appui à l'exécution des projets, ce qui s'est avéré plus efficace que le recours à des institutions de coopération, mais qui a aussi augmenté la charge de travail du personnel rattaché au siège de l'institution ou présent sur le terrain. Ces améliorations que l'équipe d'évaluation conjointe a constatées vont dans le sens des conclusions des récents RARI (qui décrivent l'évolution des performances du FIDA), bien que la durabilité soit préoccupante en Afrique. Mais cela ne fait que renforcer l'idée que les réformes du FIDA dans ce domaine visaient avant tout à améliorer ses performances et n'ont pas à remédier aux insuffisances des pouvoirs publics. Cela vaut également pour le programme de réformes de la BAD.

161. La BAD est plus sélective dans ses interventions, qu'elle axe davantage sur la lutte contre la pauvreté. Le FIDA et la BAD ont mis en place de nouveaux systèmes d'assurance qualité et ont progressivement accru leur présence dans les pays, mais la décentralisation est relativement lente au FIDA. Cela s'explique en partie par la nécessité de réformer les procédures internes pour permettre une gestion décentralisée des interventions sans systématiquement passer par le siège de l'organisation. Les deux institutions ont entrepris d'aligner leurs activités sur les politiques nationales, d'accroître la participation des acteurs du secteur et de renforcer les systèmes de S&E ; les efforts dans ce sens devront être poursuivis.

162. Il y a encore matière à amélioration concernant les grandes questions telles que l'analyse et la gestion des risques, la montée en échelle des innovations contribuant à réduire la pauvreté, la durabilité et les stratégies de sortie, l'analyse du contexte et des processus, les capacités et les compétences nécessaires à la participation et à l'adaptation à l'évolution du contexte d'intervention.

163. Dans un même ordre d'idées, le RARI 2009 fait état de performances relativement moins satisfaisantes en Afrique subsaharienne que dans les autres zones d'intervention du FIDA. Cette

situation s'explique peut-être en partie par les lacunes du continent en matière de capacités institutionnelles et de politiques sectorielles. Par ailleurs, le RARI souligne que l'approche « universelle » adoptée globalement par le FIDA pour l'allocation des ressources administratives à la formulation des stratégies pays, à l'élaboration des projets, et à l'appui à la supervision et à la mise en œuvre ne tient pas compte du contexte institutionnel et politique des pays. La situation est à peu près identique à la BAD, ce qui limite le nombre d'analyses approfondies que les deux institutions ont menées sur le secteur de l'agriculture et du développement rural, en particulier dans les États fragiles et les autres pays à faible revenu. Ces analyses sont pourtant essentielles à la formulation des stratégies pays ainsi qu'aux activités d'appui à la supervision et à la mise en œuvre, et sont aussi utiles aux activités autres que les activités de prêt, notamment le dialogue sur les politiques, la gestion des connaissances et le renforcement des partenariats. Il serait par conséquent justifié d'adopter une approche adaptée au contexte d'intervention pour allouer les ressources (y compris les ressources humaines) à l'élaboration des projets et des stratégies pays, et à l'appui à la supervision et à la mise en œuvre dans les pays dont la situation est complexe et difficile (par exemple les États fragiles et les pays affichant une note EPIN (évaluation des politiques et des institutions nationales) faible).

Les performances des emprunteurs

164. Les performances des pouvoirs publics et des emprunteurs sont l'un des facteurs qui influencent le plus l'efficacité et la réduction de la pauvreté. Leurs contributions et leurs apports sont déterminants pour la formulation des stratégies pays, la conception et l'exécution des projets et des programmes, pour l'allocation de ressources en faveur de l'agriculture et du développement rural, des capacités de gestion et de la coordination des actions des différents acteurs. En outre, ce sont avant tout les pouvoirs publics qui sont responsables d'exécuter les projets et de mettre en place les politiques et l'environnement institutionnel requis pour obtenir des résultats sur le terrain.

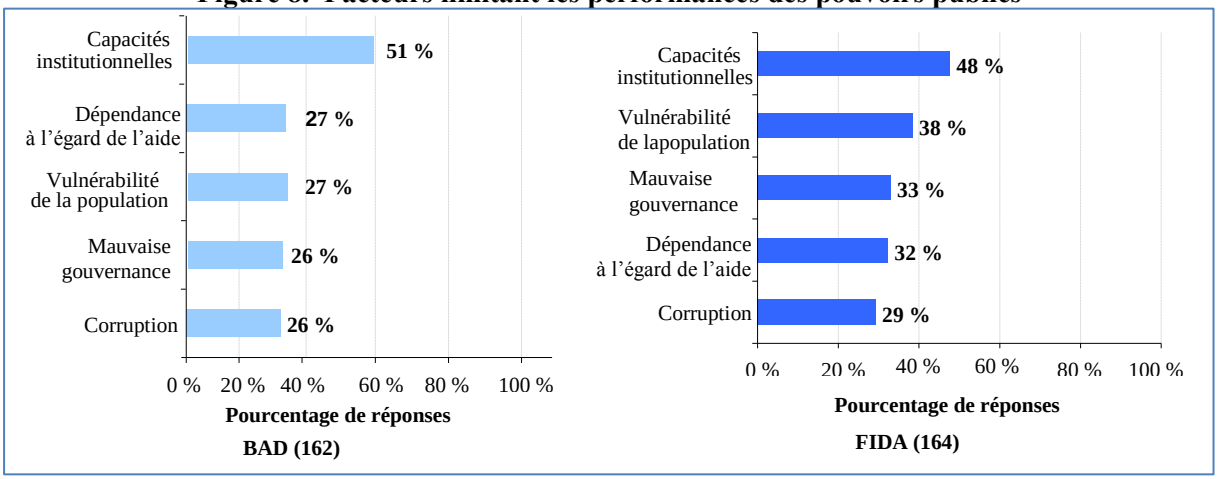
165. L'équipe d'évaluation conjointe a évalué les performances des pouvoirs publics en termes de qualité de gestion des projets, comprenant aussi le S&E. Les performances sont au moins 'plutôt satisfaisantes' dans seulement 30 pourcent des projets examinés. Une évaluation sur quatre seulement a conclu que l'engagement des pouvoirs publics et l'appropriation des activités étaient particulièrement convaincants et contribuaient de manière significative à l'efficacité et à la durabilité du projet. Dans 45 pourcent des projets, l'emprunteur n'avait pas créé d'environnement politique, juridique ou institutionnel favorable, et dans 38 pourcent des cas, les emprunteurs n'ont pas respecté tous les engagements pris pendant la conception du projet. Les faibles performances des emprunteurs s'expliquent par : i) la mauvaise dotation en personnel au sein des unités de gestion des projets et le fort taux de renouvellement du personnel ; ii) les faibles capacités du personnel des projets et l'appui insuffisant qui leur a été fourni en matière de planification participative, de procédures de passation de marchés et de gestion financière ; iii) la lenteur du recrutement du personnel ; iv) l'appui institutionnel insuffisant ; v) la méconnaissance des procédures des organismes de prêt ; et vi) l'inefficacité des systèmes de S&E en tant qu'instruments de gestion.

166. Les missions effectuées dans les pays ont permis à l'équipe d'évaluation conjointe de recueillir des informations supplémentaires sur les performances des pouvoirs publics. Globalement, leurs capacités ont été jugées limitées, en particulier au niveau décentralisé. Les stratégies et politiques sectorielles étaient souvent floues, ou ne permettaient pas de définir les priorités ou de prévoir l'enchaînement des différentes activités. La volonté politique en faveur de l'agriculture et du développement rural a parfois été jugée insuffisante ; quand l'État ne coordonne pas correctement les projets appuyés par les bailleurs de fonds, des malentendus peuvent apparaître. Selon l'enquête d'opinion réalisée pendant l'évaluation conjointe, les capacités institutionnelles seraient le principal facteur qui limiterait les performances des pouvoirs publics (voir la figure 8). En y ajoutant la mauvaise gouvernance, la corruption et la dépendance envers l'aide, qui découle de l'incapacité de mobiliser des recettes suffisantes, on obtient un bilan accablant sur ce qui nuit aux performances.

167. Les faibles performances des emprunteurs pourraient en partie expliquer pourquoi il a été si difficile de promouvoir efficacement l'égalité des sexes. Dans bien des pays, l'égalité des sexes et l'amélioration de la condition féminine ont été négligées, et les politiques élaborées sur la question étaient inadaptées et n'ont pas été bien mises en œuvre. L'enquête d'opinion a révélé que si l'égalité

des sexes n'avait pas été intégrée correctement aux interventions, c'était notamment à cause du manque d'intérêt de la part des emprunteurs. En République-Unie de Tanzanie, l'équipe d'évaluation conjointe a constaté que ces idées ne trouvaient pas un écho favorable auprès des autorités locales chargées de mettre en œuvre les approches sectorielles dans le secteur agricole et que le Ministère de l'agriculture et les organismes de vulgarisation avaient tardé à promouvoir l'égalité des sexes.

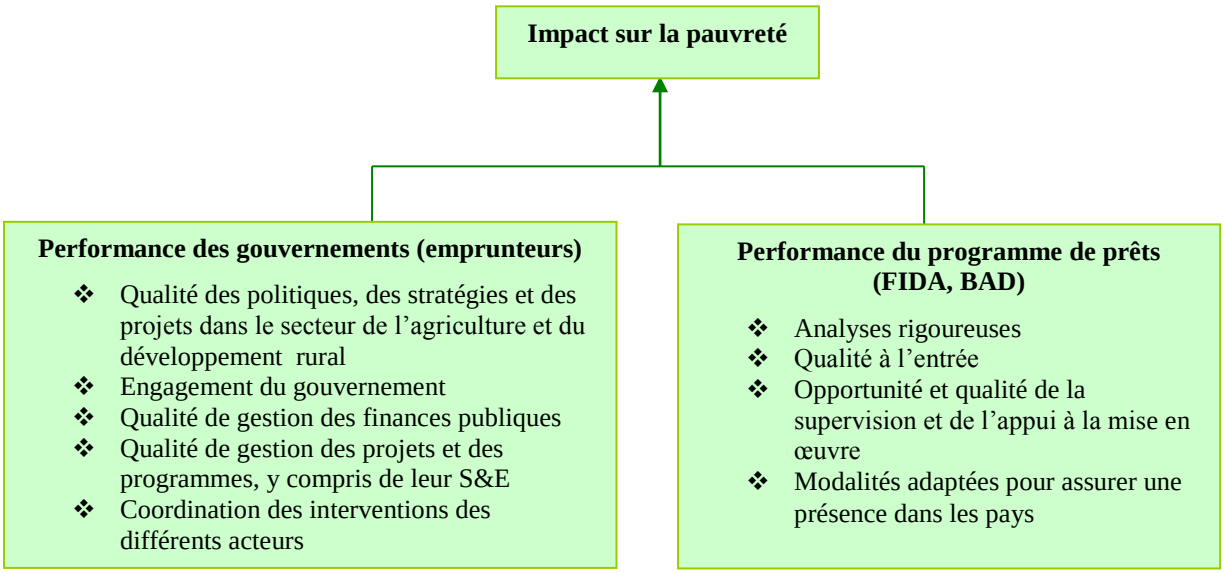
Figure 8. Facteurs limitant les performances des pouvoirs publics



Source : Enquête d'opinion réalisée durant l'évaluation conjointe. Sur les 200 personnes interrogées, 162 ont exprimé leur opinion sur les opérations de la BAD, et 164 sur celles du FIDA.

168. Au FIDA et à la BAD, la question des performances des pouvoirs publics en matière d'agriculture et de développement rural a reçu l'attention qu'elle mérite et quelques projets portant spécifiquement sur cette question ont été réalisés. Cependant, les mesures prises pour améliorer le bilan des organismes de prêt ne trouvent guère d'équivalent pour les performances des emprunteurs. Le problème ne concerne pas seulement ces deux institutions mais tous les organismes internationaux présents dans le secteur de l'agriculture et du développement rural. De façon générale, il ne fait aucun doute qu'il convient de mettre l'accent avant tout sur le renforcement des capacités institutionnelles. Sans cela, le bilan des interventions de développement ne sera guère plus positif, même si les performances des organismes de prêt s'améliorent.

Figure 9. Représentation schématique des performances des organismes de prêt et des emprunteurs



F. Analyse comparative des performances

169. L'équipe d'évaluation a comparé les performances des interventions que la BAD, le FIDA et la Banque mondiale mènent en Afrique. Ces organisations ont été choisies parce que leurs approches étaient similaires et qu'il était possible d'utiliser les résultats d'évaluations indépendantes. Les données de la BAD et de la Banque mondiale portent uniquement sur le secteur agricole et peuvent donc être comparées à celles du FIDA. Le tableau 3 fait état des performances et de l'impact des interventions des trois institutions.

170. Le FIDA a de moins bonnes performances dans ses deux régions d'intervention subsahariennes[37] que dans ses trois autres régions d'intervention dans le monde[38] (voir le RARI 2009). La même conclusion peut être globalement tirée pour la Banque mondiale, qui elle-aussi réalise des interventions dans d'autres régions que l'Afrique subsaharienne. Dans le cas de la BAD, les projets agricoles ont des performances comparables aux projets moins risqués des secteurs sociaux ; ils donnent de meilleurs résultats que les projets d'ajustement économique mais ont de moins bonnes performances que les projets relatifs aux transports.

171. Le tableau 3 montre que les performances des organismes de prêt et la durabilité sont des questions très préoccupantes. La BAD et le FIDA devront poursuivre leurs efforts afin de combler leurs lacunes, car un faible nombre de projets et de programmes pays ont obtenu une note satisfaisante à cet égard[39].

Tableau 3. Performances globales et impact des projets[40] en Afrique (pourcentage de projets ayant été jugés au moins 'plutôt satisfaisants')

	Évaluation des projets		
	FIDA	**BAD**	**Banque mondiale Évaluations de la période 1991-2006**
	Évaluations de la période 2003-2007		
Performances globales des projets	72	61	60
Pertinence	90	70	
Efficacité	61	62	
Efficience	66	50	
Performances des organismes de prêt	41	48	
Impact sur la pauvreté	54	55	
Durabilité	40	35	40

172. L'équipe d'évaluation conjointe a cherché à faire la synthèse des grandes conclusions des récentes évaluations de projets réalisées par l'Union européenne, le Ministère britannique du développement international (DFID), la FAO et la Banque mondiale. Elles vont dans le même sens que ses propres conclusions : les interventions dans le secteur de l'agriculture et du développement rural n'ont généralement pas donné de bons résultats. La durabilité des effets positifs est l'aspect le plus préoccupant. Dans l'ensemble, les organisations susmentionnées ont obtenu de moins bons

[37] Afrique orientale et australe, et Afrique de l'Ouest et du Centre.

[38] Asie et Pacifique, Amérique latine et Caraïbes, et Proche-Orient et Afrique du Nord.

[39] Les caractéristiques et les facteurs de la performance des organismes de prêt sont analysés dans la section « Performance du FIDA et de la BAD » et la durabilité dans la section correspondante de ce chapitre.

[40] La performance des projets correspond à la moyenne des notes accordées pour la pertinence, l'efficacité et l'efficience.

résultats dans ce secteur que dans les secteurs sociaux, et les interventions dans le secteur de l'agriculture et du développement rural sont moins efficaces en Afrique qu'ailleurs dans le monde.

173. Comme mentionné plus haut, la BAD et le FIDA partagent certains problèmes : les projets sont mal conçus ; le renforcement des capacités institutionnelles est limité ; la productivité agricole, l'environnement et l'égalité des sexes sont négligés ; les capacités des emprunteurs sont limitées ; et le travail d'analyse et l'évaluation des risques sont insuffisantes. Toutes les évaluations de projets ont fait état de problèmes propres au contexte africain de l'agriculture et du développement rural : manque d'intérêt et d'engagement des partenaires et des pouvoirs publics ; contraintes matérielles et environnementales telles que la faible fertilité des sols ; infrastructures de transport insuffisantes ; influence négative des subventions versées par les pays du Nord sur l'agriculture africaine ; et mise en œuvre globalement mauvaise des politiques de promotion de l'égalité des sexes par les organismes.

174. Après avoir examiné l'aide apportée par la Banque mondiale à l'agriculture africaine, le groupe d'évaluation indépendant de cette institution a formulé les recommandations suivantes : i) mettre l'accent sur l'amélioration de la productivité agricole en fixant des objectifs réalistes pour l'augmentation des superficies irriguées et reconnaître la nécessité d'accroître la productivité des zones non irriguées ; ii) améliorer la qualité des analyses sur l'agriculture et en augmenter le nombre ; et iii) établir des valeurs de référence pour mesurer la progression, par exemple en élargissant la portée des systèmes de S&E pour qu'ils s'intéressent aux activités dans diverses zones agroécologiques et pour diverses cultures et catégories de producteurs, y compris les femmes.

Encadré 5. Évaluation des performances

- Les performances des projets (niveau micro) sont plutôt satisfaisantes. Le FIDA fait un peu meilleure figure que la BAD, surtout en termes de pertinence et d'efficience. La durabilité continue toutefois de poser un grave problème aux deux organisations.
- Les performances des programmes pays (niveau macro) des deux organisations sont médiocres, surtout concernant le dialogue sur les politiques, la gestion des connaissances et le renforcement des partenariats. Les deux institutions ont entrepris d'améliorer l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies et des programmes pays.
- On se trouve donc face à un « paradoxe micro-macro », les performances à l'échelle du pays étant inférieures aux performances à l'échelle du projet. Les deux organisations ont cependant entrepris de réformer leur modèle opérationnel. Ces importantes modifications vont dans le bon sens et pourraient se traduire par de meilleures performances au niveau macro.
- Les performances des interventions de la Banque et du Fonds dans le secteur de l'agriculture et du développement rural sont sensiblement les mêmes que celles de la Banque mondiale.
- La promotion de l'égalité des sexes a été négligée dans les projets réalisés dans le passé, et les résultats obtenus à cet égard sont modestes.
- Les faibles performances des projets s'expliquent par des problèmes relatifs à la conception (notamment une trop grande complexité), à la conjoncture internationale, macroéconomique et sociale défavorable, et surtout à la gestion et à la mise en œuvre par les organismes de prêt et les emprunteurs.
- Le FIDA et la BAD ont réalisé des réformes positives afin de combler les lacunes des projets réalisés, concernant par exemple la conception, le ciblage, la gestion des connaissances et l'innovation.
- Les performances des organismes de prêt et surtout des pouvoirs publics comptent parmi les facteurs qui influencent le plus les résultats des projets et des programmes pays.
- Les réformes adoptées récemment par la BAD et le FIDA visaient avant tout à améliorer l'efficacité de leurs interventions et se sont peu intéressées aux performances des emprunteurs, qui sont insuffisantes et pourtant essentielles à la lutte contre la pauvreté.

V. EXAMEN DES PARTENARIATS

A. Introduction

175. Ce chapitre fait le bilan des partenariats que la BAD et le FIDA ont noué entre eux, ainsi qu'avec les États et les autres acteurs publics et privés du secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique. Il examine le nouveau contexte des partenariats et les bonnes pratiques en la matière. Ce chapitre décrit les défis et les opportunités devant être pris en compte pour renforcer le partenariat entre la BAD et le FIDA et concrétiser des partenariats avec d'autres acteurs dans l'avenir. Il s'appuie sur les études pays réalisées par l'équipe d'évaluation conjointe ainsi que sur plusieurs documents de synthèse sur la question. Citons notamment une étude comparative qui présente les partenariats réussis et les bonnes pratiques d'autres organisations, ainsi qu'un bilan du partenariat entre le FIDA et la BAD.

B. Partenariat entre la BAD et le FIDA dans le secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique (1978-2008)

176. Depuis 30 ans, le FIDA et la BAD entretiennent des relations qui se sont adaptées aux priorités du développement international. Elles devraient se poursuivre dans l'esprit du « nouveau paradigme du développement » représenté par les OMD, la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra. Ces dernières années, la collaboration est passée du niveau opérationnel au niveau institutionnel et politique. Le premier accord de coopération a été signé en 1978 et était axé sur les ressources et les activités, sans définir de domaines prioritaires ni d'objectifs quant aux résultats ou aux performances. Il s'est essentiellement traduit par du cofinancement et la Banque a également supervisé (avec une efficacité limitée) plusieurs projets du FIDA. Depuis 1978, 38 projets ont été cofinancés pour une valeur totale d'environ 900 millions de dollars EU, soit près du dixième des investissements cumulés des deux institutions dans le secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique. Douze de ces projets sont encore en cours de réalisation. Deux interventions cofinancées sont prévues, mais n'ont pas encore été lancées sur le terrain. En termes de dialogue sur les politiques, de gestion des connaissances ou d'élaboration de programmes pays communs, les deux organisations ont relativement peu coopéré, bien qu'elles aient récemment fait des efforts dans ce sens. Elles participent par exemple à la première intervention conforme à l'approche sectorielle (SWAp) définie pour l'agriculture en République-Unie de Tanzanie et ont contribué à l'élaboration de stratégies d'aide conjointe dans des pays tels que l'Éthiopie et le Ghana.

177. Globalement, le partenariat qui unit la BAD et le FIDA depuis 30 ans a une étendue limitée, n'a pas été très poussé et n'a pas donné de bons résultats. Il a notamment souffert des différences de culture institutionnelle, des modalités opérationnelles et des procédures internes, concernant par exemple l'élaboration et la mise en œuvre des projets. Le manque de consultation et de coordination entre les deux organismes a également posé problème (voir l'appendice 8). Jusqu'en 2004, la présence d'un agent de liaison du FIDA au siège de la BAD a tout de même facilité la communication et la coordination. Depuis, un agent du FIDA se consacre exclusivement à la gestion des relations entre les deux institutions, en lien avec divers membres du personnel du Département agriculture de la Banque. Comme le confirment deux évaluations réalisées par l'OE entre 2003 et 2005, la supervision institutionnelle assurée par la BAD a été particulièrement insatisfaisante, ce qui a amené le FIDA à la prendre en charge et les deux organisations à renforcer leurs capacités à cet égard. D'autres problèmes sont venus aggraver la situation et ont remis en question le bien-fondé de l'accord de partenariat de 1978.

178. Afin de réorienter le partenariat, les deux institutions ont signé un nouveau protocole d'accord en 2008. Ce document comprend une longue liste des secteurs et des thèmes prioritaires et met explicitement l'accent sur les résultats. Les nouveaux objectifs portent sur l'élaboration de stratégies pays communes et sur une nouvelle série de projets cofinancés. Il est également prévu que des membres du personnel du FIDA soient rattachés à des bureaux de la BAD. Cette récente initiative, visant à donner un nouvel élan au partenariat, résulte de la reconnaissance des lacunes mentionnées plus haut. L'équipe d'évaluation conjointe estime toutefois que le nouveau protocole d'accord contient peu d'éléments sur : i) la nécessité d'adapter les approches à l'évolution du contexte ; ii) les

motivations de la coopération et les éventuels conflits ; iii) les modalités pour gérer activement les idées et les attentes qui sous-tendent le partenariat ; iv) la nécessité de se concentrer efficacement sur les résultats, notamment en révisant les nombreux autres partenariats stratégiques ; et v) le temps et le travail nécessaires ainsi que les mesures concrètes pour rendre le partenariat efficace.

179. En principe, le nouveau protocole d'accord de 2008 ouvre la voie à un partenariat plus stratégique et s'appuie principalement sur une initiative spéciale des présidents des deux organisations, ainsi que sur la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005). Par son existence même, l'évaluation conjointe témoigne de l'engagement des deux organisations à renforcer leur collaboration. Mais au-delà des bonnes intentions qui ont été exprimées, les progrès sur le terrain ont été jusqu'ici limités car le personnel n'a pas reçu assez d'indications sur la sélection, le renforcement et la gestion des partenariats.

Le cofinancement

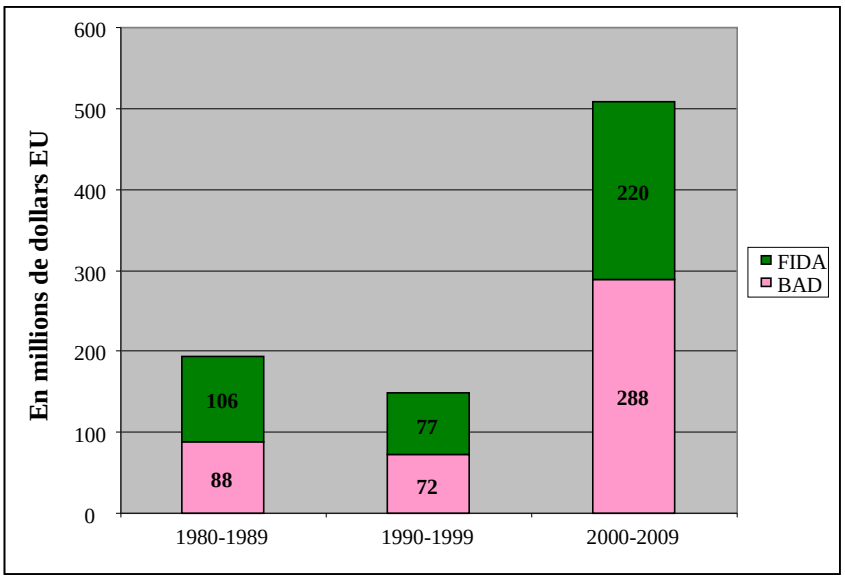
180. Les 38 projets cofinancés jusqu'à aujourd'hui mettent en relief les défis et les opportunités du cofinancement par le FIDA et la BAD de projets dans le secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique. Depuis 1978, les deux institutions ont injecté respectivement 472 et 432 millions de dollars EU dans ces projets, soit un total de 1,77 milliard de dollars EU (comprenant les contributions d'autres bailleurs de fonds, des États et des bénéficiaires). 13 des 22 projets cofinancés depuis 1990 ont bénéficié d'un appui financier d'autres bailleurs de fonds, ce qui est un recul par rapport à la période antérieure à 1990, où 12 des 16 projets cofinancés en avaient bénéficié. Mais en réalité, les projets cofinancés dans le secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique ont rarement été cofinancés exclusivement par le FIDA et la BAD, l'Association internationale de développement (IDA) de la Banque mondiale étant un partenaire bien plus important.

181. La BAD était chargée de superviser 13 des 38 projets cofinancés avec le FIDA, et donc de prendre en charge l'administration des prêts et la passation des marchés. Mais ces arrangements ont été suspendus en 2007, lorsque le FIDA a commencé à superviser directement ses projets. Ce dernier a confié la supervision de la plupart des autres projets à la Banque mondiale et au Bureau des services d'appui aux projets des Nations Unies (UNOPS).

182. La BAD et le FIDA cofinancent des projets sur l'ensemble du continent africain, l'Afrique du Nord étant légèrement sous-représentée. 20 projets se déroulent en Afrique de l'Ouest et du Centre, 14 en Afrique orientale et australe, et 4 en Afrique du Nord. Ces projets représentent respectivement 40 pourcent, 52 pourcent et 8 pourcent du financement total accordé par les deux institutions à ces régions. Depuis 1990, la plus forte concentration de projets cofinancés se trouve au Ghana (3, plus 1 projet en préparation), en Gambie (3), en Guinée (3), en République-Unie de Tanzanie (2) et en Ouganda (2).

183. Après avoir reculé dans les années 1990, le cofinancement de projets par la BAD et le FIDA a fortement augmenté dans les années 2000. 15 des 38 projets cofinancés ont été approuvés dans les années 2000, contre seulement 7 dans les années 1990 et 12 dans les années 1980. Le volume des cofinancements a quadruplé depuis 2000 (voir la figure 10), ce qui dénote un regain d'intérêt pour le cofinancement après que le FIDA a commencé à superviser ses projets et que la Banque a réglé de nombreux problèmes de gestion de portefeuille observés durant les années 1990. Le retrait temporaire d'autres bailleurs de fonds dans le secteur de l'agriculture et du développement rural et le contexte plus favorable à la coopération ont également joué un rôle important. Cette tendance reflète également l'évolution du FIDA, qui est passé d'une institution de financement à un véritable organisme de développement. Au fil des années, le Fonds a acquis de l'expérience et il participe de plus en plus à l'élaboration et, depuis peu, à la supervision des projets qu'il finance.

Figure 10. Projets cofinancés par le FIDA et la BAD : montants des prêts par décennie



184. Les 12 projets en cours et les deux nouveaux projets en préparation vont des projets classiques à composantes multiples et axés sur le développement rural intégré d'une zone donnée (par exemple en Ouganda), aux projets sous-sectoriels portant sur la finance rurale, les entreprises rurales ou l'irrigation (par exemple au Ghana, au Mozambique, en Éthiopie ou en Gambie). Une importante intervention est également réalisée selon une approche sectorielle en République-Unie de Tanzanie.

185. Les principales raisons invoquées par la BAD et le FIDA pour cofinancer des projets sont toujours les mêmes : il s'agit de réunir des fonds, d'accroître l'efficacité des projets, surtout dans les petits pays où les ressources budgétaires sont relativement limitées, et de monter en échelle les activités prometteuses. Pour la Banque et le Fonds, le cofinancement permet d'utiliser plus efficacement les ressources tout en élargissant l'éventail des possibilités d'investissement dont dispose chaque organisation. Dans certains pays, le nouveau cadre de partenariat a permis le cofinancement ou le financement parallèle de programmes plus importants dans le secteur de l'agriculture et du développement rural (par exemple en République-Unie de Tanzanie et, dans une moindre mesure, au Rwanda et au Ghana).

186. Globalement, et à quelques notables exceptions près (par exemple en Gambie), l'évaluation a trouvé peu de traces d'activités liées à l'élaboration, la mise en œuvre ou l'évaluation conjointe de projets cofinancés par la BAD et le FIDA. La grande majorité de ces projets a été lancée à l'initiative du FIDA, la conception étant souvent confiée au Centre d'investissement de la FAO ou réalisée en collaboration avec d'autres bailleurs de fonds, notamment l'IDA de la Banque mondiale. La plupart du temps, la BAD est intervenue à une étape ultérieure pour augmenter l'investissement total dans le projet. Dans certains cas, elle a pris en charge le financement de certaines composantes de projet, en particulier dans le domaine des infrastructures ou pour certaines régions d'un pays. Plusieurs fois, les deux organisations ont cofinancé deux ou trois phases consécutives du même projet ou d'un projet similaire dans un pays. Plusieurs missions de pré-évaluation et bilans à mi-parcours ont été réalisés conjointement. Par contre, il existe peu de rapports conjoints d'achèvement de projet. La passation conjointe des marchés n'était pas réalisable du fait que les deux organisations ne suivaient pas la même procédure, qui n'a été assouplie que récemment à la Banque[41].

187. Aucun projet n'a été à proprement parler cofinancé, c'est-à-dire que les fonds des bailleurs n'ont pas servi à financer un ensemble commun de biens et de services, la contribution de chacun étant

[41] La Banque était obligée de passer ses marchés uniquement avec ses pays membres, ce qui empêchait la passation conjointe de marchés. La réglementation est désormais plus souple pour le financement dans le cadre du FAD.

définie au préalable (voir la définition du cofinancement à l'encadré 6). Le mode de cofinancement qui a généralement été utilisé est le financement parallèle. Les projets ont ordinairement été divisés en plusieurs composantes, avec des objectifs communs mais financées soit par le FIDA soit par la BAD, conformément à leurs politiques et procédures de passation des marchés respectives. Pour l'heure, cela semble être le mode privilégié de cofinancement, non seulement en raison des différences dans la passation des marchés, mais aussi compte tenu des difficultés rencontrées pour concilier le cycle des projets et le cycle de financement des deux organisations.

188. L'équipe d'évaluation conjointe n'a pas pu réellement évaluer les performances et l'impact des projets cofinancés, car il n'y avait que très peu de rapports d'évaluation indépendante ou d'achèvement de projet pour les 24 projets clôturés, preuve que l'on s'intéressait peu aux rapports d'achèvement dans le passé. Seuls deux projets cofinancés ont pu être examinés dans le cadre de la méta-évaluation (voir le chapitre 4) ; l'un d'eux, en Gambie, est un bon exemple à suivre en termes de cofinancement s'inscrivant dans la durée (voir l'encadré 7). Les performances des projets cofinancés (clôturés) se rapprochent certainement des performances plutôt satisfaisantes des projets analysés dans le cadre de la méta-évaluation, la plupart d'entre eux ayant été conçus dans les années 1980 et 1990[42]. L'indicateur mesurant le délai entre l'approbation du prêt par le Conseil d'administration et l'entrée en vigueur du projet est le même pour les projets cofinancés et les autres projets du FIDA et de la BAD en Afrique. De même, la durée moyenne des projets cofinancés – 8,5 ans entre l'approbation du prêt et la clôture – est sensiblement la même que pour les autres projets.

189. En résumé, le bilan du cofinancement de projets par le FIDA et la BAD en Afrique est contrasté, impliquant divers modes et degrés de cofinancement et la participation fréquente d'autres partenaires. De façon générale, le FIDA semble avoir été la force motrice du cofinancement, surtout dans l'élaboration des projets, la BAD n'intervenant qu'à une étape ultérieure. Certaines pré-évaluations ont été effectuées conjointement. Dans certains cas, le partenariat entre les deux institutions a donné de bons résultats, mais les résultats sont généralement mitigés. Le cofinancement doit dépasser le cadre restreint du partenariat entre le FIDA et la BAD, puisqu'on constate actuellement une multiplication des bailleurs de fonds aux priorités différentes dans le secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique.

Encadré 6. Définition du cofinancement

Le terme « cofinancement » désigne un mécanisme de financement permettant à au moins deux sources de fonds publics ou privés (autres que les contributions ou les prêts des pays emprunteurs) de financer conjointement un projet ou un programme.

Lorsque le cofinancement est *parallèle*, le projet est divisé en plusieurs composantes distinctes et financées séparément. On a souvent recours à cet arrangement lorsque les cofinanciers ne gèrent pas la passation des marchés de la même manière. Dans ce cas de figure, les cofinanciers se chargent eux-mêmes de la gestion de leur financement. Lorsque le cofinancement est *commun*, les fonds de tous les bailleurs servent à financer un ensemble commun de biens et de services nécessaires au projet, la contribution de chacun étant définie au préalable. Cette approche est adaptée quand l'aide des cofinanciers n'est pas liée et en l'absence de prescriptions spéciales en matière de passation des marchés.
Différents modèles de cofinancement peuvent donc être envisagés : mécanismes de décaissement distincts ou communs, et ressources distinctes ou mises en commun. Le cofinancement peut également prévoir, bien que cela ne soit pas essentiel, une élaboration et une mise en œuvre conjointes, des conditionnalités et une évaluation ex-post communes.

(D'après le manuel des opérations de la Banque asiatique de développement)

[42] La plupart des projets soumis à la méta-évaluation ont été élaborés dans les années 1990, et quelques-uns au début des années 2000.

Encadré 7. La riziculture en Gambie – un partenariat fructueux entre la BAD et le FIDA

Le développement de la riziculture dans les basses terres de la Gambie est un exemple de partenariat à long terme entre la BAD et le FIDA qui a donné de bons résultats. Étalé sur une période de plus de 25 ans, ce partenariat a démarré au début des années 1980 avec la participation d'autres bailleurs de fonds (Pays-Bas et KfW). L'achat de technologies d'irrigation a été financé mais elles se sont avérées inadaptées aux capacités des producteurs, des femmes pour la plupart.

Entre 1992 et 1995, le projet a fait l'objet d'une refonte qui a débouché sur le Programme de développement agricole des basses terres (LADEP), financé à parts égales par le FIDA et la BAD. Au cours de l'élaboration du projet, les deux institutions ont efficacement coordonné leurs activités. À tous les stades du projet, le gouvernement a participé activement aux activités et se les est appropriées, ce qui a grandement contribué à la réussite du projet. La conception technique consistait notamment en des études détaillées réalisées avant la préparation du projet. Cela a abouti à un excellent concept. La flexibilité dans l'élaboration du projet a eu un impact favorable sur sa mise en œuvre.

La Banque a supervisé et mis en œuvre efficacement l'ensemble du projet. Les mécanismes de cofinancement et l'accord de coopération entre le FIDA et la BAD ont été suffisamment explicites pour accroître l'efficience opérationnelle. Entre 1997 et 2004, la Banque a réalisé, parfois en collaboration avec le FIDA, 14 missions, notamment pour la préévaluation, le lancement et l'examen à mi-parcours. Les deux organisations ont réalisé des rapports d'achèvement de projet séparés en 2005 et en 2006, mais sont arrivées à des conclusions similaires.

S'agissant de la mise en œuvre du LADEP, le gouvernement, les communautés locales et les bénéficiaires ont déployé des efforts colossaux pour appuyer et s'approprier l'initiative. La mise en œuvre a été efficiente, bien que l'on dispose surtout de données indirectes sur l'impact, puisque le projet n'a jamais fait l'objet d'un S&E. Le programme a été une réussite, et les enseignements tirés ont été pris en compte lors de l'élaboration du Projet de gestion participative intégrée des ressources en eau (PIWAMP), qui s'est largement inspiré des réalisations, des points forts et des points faibles identifiés dans l'examen à mi-parcours du LADEP (2002).

Une mission de préévaluation du FIDA et de la BAD a eu lieu en novembre 2003 suite à différentes études préparatoires et à une réunion de haut niveau à Tunis. Le projet s'est amorcé en 2005. Sa mise en œuvre et sa supervision sont actuellement assurées conjointement par les deux institutions. La mise en commun du savoir-faire et du financement ainsi que l'engagement à long terme du FIDA et de la BAD, en partenariat étroit avec le gouvernement et les bénéficiaires, ont été des gages de réussite.

C. Partenariat avec les pouvoirs publics

190. Le partenariat avec les États africains est sans aucun doute le partenariat le plus important pour le FIDA et la BAD. Les deux organisations ont noué de solides relations avec les autorités des pays emprunteurs, qui les considèrent comme des partenaires fiables et dignes de confiance. C'est ce qui ressort nettement des missions de terrain de l'équipe d'évaluation conjointe. Le Fonds et la Banque jouissent tous deux d'une réputation de neutralité et sont considérés comme des organisations qui n'imposent pas les changements par le biais de politiques définies par l'extérieur. Le FIDA cherche à tirer parti de sa différence par rapport aux autres IFI (en tant qu'organisme des Nations Unies ayant une vocation de financement) et fait valoir sa légitimité dans ses entretiens avec les pouvoirs publics et la société civile. La BAD est perçue comme un représentant africain important à cause de son personnel et de ses pays membres majoritairement africain.

191. Le principal instrument de collaboration avec les pouvoirs publics dans le secteur de l'agriculture et du développement rural reste le projet d'investissement, bien que l'on observe une évolution en faveur de l'approche-programme et de l'approche-portefeuille dans les deux organisations. Les stratégies pays axées sur les résultats, qui s'appuient sur les nouveaux DSRP et les autres plans de développement nationaux, servent désormais de cadre global d'intervention. Les activités autres que les activités de prêt, notamment pour appuyer l'élaboration des politiques et aider à lutter plus efficacement contre la pauvreté, se voient accorder une place plus importante. Dans quelques projets, le FIDA et la BAD collaborent avec les pouvoirs publics dans le cadre d'approches sectorielles, ce qui pose de nouveaux défis en termes de conception et de mise en œuvre. La Banque affecte des ressources supplémentaires à l'agriculture et au développement rural par le biais de l'aide budgétaire aux États, par exemple au Rwanda (voir l'encadré 8). En revanche, soucieux de leur

redevabilité quant à l'utilisation des investissements, les deux organismes continuent généralement d'avoir recours à des procédures qui ne sont pas entièrement intégrées aux systèmes administratifs, notamment concernant les unités de gestion des projets, les règles régissant la passation des marchés et les comptes de banque spéciaux, par opposition aux procédures communes prévues par la Déclaration de Paris. Cela reflète les lacunes des systèmes administratifs, particulièrement importantes dans le secteur de l'agriculture et du développement rural par rapport aux autres secteurs, et la nécessité d'améliorer les performances des pouvoirs publics (voir le chapitre 4).

Encadré 8. Collaboration avec le gouvernement en matière de stratégie agricole et de développement rural : le cas du Rwanda

Dans le cadre de la préparation du document de stratégie pays 2008-2011 de la BAD et du COSOP 2008-2012 du FIDA, les deux organisations se sont concertées avec les représentants des ministères, les coordonnateurs de projet et les autres bailleurs de fonds. Le FIDA a mis en place une équipe de gestion du programme pays constituée de représentants du gouvernement, des bailleurs de fonds et des ONG pour aider à la préparation du COSOP.

Comme la BAD, le FIDA a commencé à harmoniser ses interventions avec les programmes sectoriels, notamment dans le secteur agricole : les projets récents n'ont pas été élaborés et mis en œuvre de manière autonome, mais sont intégrés au programme. Dans le passé, l'harmonisation des interventions avec les programmes sectoriels a souffert du flou entourant ces programmes, un flou qui a entravé la synergie des interventions et nui à leur performance.

Dans le cadre de l'aide budgétaire, la BAD a créé un groupe d'harmonisation en lien avec les bailleurs de fonds et le gouvernement. Les consultations menées auprès du gouvernement ont abouti à un accord en vue d'adopter des critères clairs pour définir les priorités de la stratégie pays et de « filtrer » les projets prêts à être mis en œuvre pour améliorer la qualité initiale.

Le gouvernement et la BAD ont également convenu de concentrer les ressources apportées sur l'aide budgétaire et quatre grands projets (routes, énergie, eau et assainissement) au lieu de les répartir entre plusieurs projets ayant peu d'impact. La BAD a accepté de collaborer avec les autres bailleurs de fonds au renforcement des capacités de la nouvelle Commission des investissements publics et du Bureau central des investissements publics et des financements extérieurs, et de réaliser des examens annuels conjoints du portefeuille avec le gouvernement et d'autres partenaires au développement.

La BAD, la Banque mondiale, le Ministère britannique du développement international (DFID), le Japon et le gouvernement prévoient de plus d'analyser les obstacles à la croissance du Rwanda pour déterminer les actions gouvernementales prioritaires au titre du DSRP, de renforcer la capacité d'analyse de l'Institut d'analyse des politiques et de recherche, et de mieux harmoniser leurs interventions avec les priorités du gouvernement et les stratégies des bailleurs de fonds.

192. Les organisations paysannes, le secteur privé et les organisations communautaires ne participent pas toujours suffisamment à la formulation des stratégies pays, l'élaboration des programmes et des

193. politiques, et la mise en œuvre des projets, ce qui est un obstacle majeur à la réussite des partenariats avec les pouvoirs publics. Cela se traduit par une appropriation limitée des interventions qui sape leur efficacité. Malgré ce qui avait été initialement prévu, les approches sectorielles sont généralement réservées aux ministères de l'agriculture et mettent l'accent sur l'utilisation des ressources de l'administration centrale en négligeant les besoins des organisations paysannes et du secteur privé. De plus, il est souvent difficile de dégager un consensus sur les politiques et stratégies sectorielles en raison de l'existence de nombreuses institutions publiques (ministères, organismes décentralisés, autorités locales), et d'une multitude d'autres acteurs nationaux et internationaux, en particulier le secteur privé. Le débat sur la répartition entre investissements publics et privés se poursuit, mais le rapprochement du secteur public et du secteur privé n'a guère progressé.

194. Des améliorations ont cependant été observées quant aux partenariats et au leadership exercé par les pouvoirs publics dans le secteur de l'agriculture et du développement rural. La deuxième génération de DSRP accorde de plus en plus d'importance à ce secteur et contribue à promouvoir les changements institutionnels et les réorientations nécessaires. L'intégration de l'agriculture et du développement rural dans les stratégies d'aide conjointe aux pays mises en œuvre par les pouvoirs

publics (par exemple en Ouganda, en République-Unie de Tanzanie et au Rwanda) témoigne clairement des progrès réalisés. Le FIDA et la BAD se sont efforcés de participer aux stratégies d'aide conjointe dans certains pays ; leur participation pourrait toutefois être plus importante en la matière.

195. La coopération avec les États fragiles soulève différents problèmes. Des enseignements ont été tirés des interventions des bailleurs de fonds dans ces pays. Il importe d'analyser les économies politiques nationales pour comprendre les causes des tensions et des conflits. Si le renforcement de l'État est prioritaire, des ressources humaines et financières considérables devront être affectées au renforcement des capacités et à l'assistance technique durant une longue période. Les organismes décident généralement d'intervenir pour répondre à un besoin, par exemple dans une situation d'urgence ; les interventions sont alors nombreuses et difficiles à coordonner. La mise en place de stratégies coordonnées et d'objectifs communs en lien avec les États bénéficiaires et les principaux partenaires est d'autant plus importante dans un contexte fragile, mais est souvent négligée. Par conséquent, diverses conditions doivent être réunies pour assurer la réussite des interventions dans un État fragile : la présence de l'organisme dans le pays, la coordination de l'aide, des ressources humaines supplémentaires, la patience, une approche à long terme et des objectifs réalistes dans un domaine d'investissement ou d'intervention bien défini.

D. Autres partenariats du FIDA et de la BAD dans le secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique

Les partenariats avec le secteur public et la société civile

196. Le FIDA et la BAD ont noué des partenariats avec de nombreux organismes de développement publics et organisations de la société civile travaillant dans le secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique, aussi bien au niveau institutionnel que national. Le FIDA est le partenaire d'organismes tels que le Fonds belge pour la sécurité alimentaire (FBSA), l'Alliance pour une révolution verte en Afrique (AGRA), le Secrétariat chargé de la coordination de l'Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire et l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI). En tant qu'organisme des Nations Unies, le Fonds est tenu de contribuer à la réalisation de son programme de réforme « Unis dans l'action ». Conformément à son mandat, il a aussi mis en place des partenariats avec les organisations qui plaident la cause des populations pauvres en milieu rural, notamment le Forum paysan et les groupements d'agriculteurs nationaux. La BAD a noué des partenariats régionaux, par exemple avec le NEPAD et le PDDAA, l'Union africaine et des communautés économiques régionales[43]. En 2009, le Fonds et la Banque ont signé une lettre d'intention avec l'Agence française de développement et l'AGRA concernant la mise en place d'un fonds d'action visant à promouvoir les acteurs privés associés au développement de la production alimentaire en Afrique (pour plus de précisions sur les partenariats du FIDA et de la BAD, voir l'encadré 9).

197. En revanche, les partenariats avec la FAO, le Programme alimentaire mondial (PAM) et la Banque mondiale, qui sont tous de grands acteurs du secteur, ont joué un rôle secondaire dans le passé. La multiplication des mécanismes de coordination et de partenariat au niveau national reflète l'évolution des objectifs de l'aide internationale, qui privilégie de plus en plus les plates-formes de coordination dirigées par les IFI et les organismes bilatéraux tels que la Banque mondiale, l'Union européenne et les partenaires nationaux (voir le tableau 4). Comme ils mettaient plus l'accent sur les projets d'investissement classiques et étaient peu présents dans les pays sauf au Mozambique et en République-Unie de Tanzanie, le FIDA et la BAD n'ont pas joué un rôle prépondérant dans ces mécanismes. Les partenariats avec les autres bailleurs de fonds ont généralement été noués entre institutions, et non avec les États. C'est une des raisons pour lesquelles le Fonds et la Banque n'ont pas réellement contribué à combler les lacunes des politiques et du leadership en Afrique.

[43] Citons notamment la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA).

Les partenariats avec le secteur privé

198. Au FIDA comme à la BAD, les partenariats avec le secteur privé ne sont pas développés à la mesure du rôle essentiel de celui-ci dans l'agriculture africaine. Cette situation s'explique par l'absence d'approches institutionnelles claires et par les difficultés rencontrées lorsque l'on cherche à mettre les États aux commandes des interventions et qu'ils ne soutiennent pas suffisamment la participation du secteur privé à des interventions de petite échelle. Cela a amené le FIDA à introduire, en avril 2005, sa *Stratégie pour le secteur privé : développement et partenariat*, à appuyer les associations paysannes et la commercialisation de la production des petits exploitants. Les activités liées au secteur privé figurent parmi les principales activités futures dans la Stratégie à moyen terme 2008-2012 de la BAD, qui a créé un vaste département et une série d'instruments financiers pour travailler sur ces questions. Ces deux dernières années, ses interventions liées au secteur privé ont fortement augmenté, aussi bien en nombre qu'en volume. Par contre, les conditions attachées aux prêts ne sont pas favorables aux petites entreprises et les activités du département ne sont pas bien coordonnées avec celles des autres départements travaillant sur le développement rural. Le partenariat avec le secteur privé ouvre aux deux organisations de nouvelles perspectives, en termes de rôle à jouer et d'opportunités à saisir.

Encadré 9. Partenariats du FIDA et de la BAD dans le secteur de l'agriculture et du développement rural

Partenariats du FIDA

Selon le partenariat conclu avec le FIDA en 1984, le FBSA cofinance par des dons des projets d'investissement, dont 30 ont été réalisés dans 15 pays d'Afrique subsaharienne. Ce partenariat, qui est axé sur la santé, l'éducation, l'eau et l'assainissement, est un exemple d'initiative adaptée au caractère pluridimensionnel de la pauvreté rurale en Afrique. Le partenariat avec l'AGRA est quant à lui un exemple de partenariat stratégique « non traditionnel » conclu aux niveaux régional et national. Le FIDA appuie, avec la Bill and Melinda Gates Foundation, des interventions que l'AGRA mène auprès de petits exploitants et qui cherchent à promouvoir l'égalité des sexes, à améliorer les services ruraux et l'accès aux marchés, et à favoriser les innovations techniques. Le Forum paysan de 2006 est un autre exemple : il a lancé un processus permanent de consultation et de concertation entre les exploitants, les producteurs ruraux, le FIDA et les gouvernements, ce qui permet au FIDA de faire avancer le dialogue sur les politiques et de renforcer la participation des groupes cibles à l'élaboration des politiques et des interventions en leur faveur.

Le FIDA a également noué un partenariat important avec l'IFPRI qui permet à cet institut d'effectuer des travaux de recherche dans le cadre des projets financés par le FIDA. Ce dernier profite pour sa part des études de l'IFPRI, ainsi que de ses initiatives de renforcement des capacités et de concertation avec les pays. Pour arriver à réaliser ses objectifs environnementaux, le FIDA s'est depuis longtemps associé au Fonds pour l'environnement mondial (FEM) en tant qu'organisme de mise en œuvre. Le Fonds peut ainsi influencer le FEM et jouir d'une plus grande visibilité. La BAD s'est également associée au FEM, mais dans une moindre mesure.

Le FIDA joue un rôle particulier dans sa collaboration avec la FAO et le PAM, qui sont les deux autres organismes des Nations Unies à avoir leur siège à Rome. Les avantages potentiels liés à la mise en commun de leurs forces (capacité de financement du FIDA, capacité logistique du PAM et expertise technique de la FAO) sont reconnus, mais des questions concernant la capacité d'exécution et des différences de fonctionnement manifestes ont nui à la collaboration opérationnelle et institutionnelle. Il y a bien des exemples de partenariats entre les organisations à l'échelle nationale, mais un fort soutien institutionnel fait encore défaut.

Partenariats de la BAD

Dans le secteur de l'agriculture et du développement rural, la coopération avec les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux a toujours été importante pour la BAD. Ses partenariats sont axés sur les orientations et les interventions, mais sa capacité à s'appuyer sur ses propres fonds pour générer plus de ressources est un facteur déterminant. Les partenariats sont, dans une certaine mesure, évalués sur la base de l'effet multiplicateur qui, dans le cas de la BAD, est plus faible pour l'agriculture que pour les autres secteurs : depuis 2007, il s'est établi à 1,95, contre une moyenne de 3,26 pour tous les secteurs. À la BAD et au FIDA, deux dollars sont mobilisés pour un dollar dépensé.

La BAD a mis en place des partenariats avec le NEPAD, l'Union africaine et les communautés économiques régionales. À l'échelle régionale, le PDDAA, qui est dirigé par l'Union africaine et le NEPAD et mis en œuvre par les communautés économiques régionales, est un exemple d'appropriation des interventions par les institutions nationales et régionales. Ces partenariats sont gérés par des services spécialisés tels que l'unité NEPAD et l'Unité partenariats et coopération de la Banque. L'agriculture et le développement rural n'est toutefois pas un domaine central ou prioritaire dans les partenariats de la BAD. Les partenariats axés sur les connaissances, qui relèvent du Bureau de l'économiste en chef, sont encore au stade embryonnaire.

L'OSAN a conclu un partenariat avec l'AGRA et, dans une moindre mesure, avec la FAO. En 2008, il a organisé un atelier international afin d'amener les partenaires et les bailleurs de fonds à coordonner la réaction mondiale à la crise des prix des produits alimentaires de 2007-2008. Il a toutefois eu du mal à institutionnaliser cet événement et à en assurer le suivi. L'Unité genre, changement climatique et développement durable de la Banque s'est associée au FIDA et à d'autres acteurs dans le cadre du projet *Women Organizing for Change in Agriculture and Natural Resources*. L'investissement modeste de la BAD dans ce projet lui a apporté de la visibilité et des opportunités de participation, a attiré d'autres s et a mobilisé d'importantes ressources supplémentaires.

Tableau 4. Mécanismes de coordination et de partenariat au niveau national relevant des organismes et des partenaires nationaux dans le secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique

Pays	Principaux bailleurs de fonds	Trois principaux bailleurs de fonds du secteur agricole	CdC des bailleurs de fonds/ gouv.	Cadre de la politique sectorielle	Coordination de l'agriculture avec plusieurs acteurs	Approche sectorielle pour l'agriculture
Burkina Faso	Danemark	Banque mondiale, BAD, Danemark	-	PROSDRp	Oui	Non (en réserve)
Éthiopie	GTZ, Pays-Bas	Banque mondiale, USAID, UE	-	Stratégie de développement rural	Non	Non
Ghana	GTZ	ACDI, Banque mondiale, BAD/USAID	En préparation	Politique de développement de la production alimentaire et agricole	Oui (inefficace)	Non (une feuille de route a été établie)
Kenya	Suède	Banque mondiale, UE, USAID	Oui	Plan sectoriel à moyen terme et stratégie pour la redynamisation de l'agriculture	Oui	Non
Madagascar	UE	UE, Banque mondiale, MCA	-	Stratégie agricole (en préparation)	Non	Non (à élaborer avec la stratégie)
Malawi	UE	UE, Banque mondiale, DFID	Projet	Politique de développement agricole (en préparation)	Oui (uniquement le sous-secteur de l'alimentation et de la nutrition)	Non (à élaborer avec la politique)
Mali	PAM	UE, MCA, KfW	-	Loi d'orientation agricole	Oui	Non
Mozambique	ACDI (UE et Finlande)	UE, Banque mondiale, USAID	En préparation	Stratégie sectorielle (en préparation)	Oui	Oui
Niger	UE, France	UE, Danemark, France, USAID	Cadre de partenariat	Stratégie de développement rural	Non	Oui
Sénégal	UE, France	UE, BAD, France, Banque mondiale	-	Aucune stratégie globale	Oui	Non
Sierra Leone	Min. de l'agr. et de la sécurité alimentaire, FAO	FIDA, BAD, FAO	-	Plan stratégique à moyen terme	Oui	Non
République-Unie de Tanzanie	Banque mondiale, Irlande	Banque mondiale, FIDA, BAD	Mandat du groupe de travail sur l'agriculture du Development Partners Group	Stratégie de développement du secteur agricole	Oui	Oui
Ouganda	Banque mondiale, UE	Banque mondiale, UE, BAD	Oui (aucun détail disponible)	Plan de modernisation de l'agriculture	Oui	Non
Zambie	USAID, Suède, Banque mondiale /BAD	USAID, Suède, Banque mondiale /BAD	Cadre de référence pour la coordination entre le Ministère de l'agriculture et les coopératives	Politique agricole nationale	Oui	Non
Zimbabwe	Pays-Bas	UE, DFID, USAID	Principes pour une bonne intervention internationale dans les États fragiles	-	Oui (seulement les programmes d'aide humanitaire)	Non

*GTZ : Agence allemande de coopération technique ; USAID : Agence des États-Unis pour le développement international ; ACDI : Agence canadienne de développement i*nternational ; MCA : Compte du défi du millénaire ; *KfW : Banque allemande de développement ; PROSDRp : programme sectoriel du développement rural productif ; CdC : code de conduite.*

Tableau 5. Aperçu du cofinancement mobilisé par le FIDA en Afrique depuis 1978[44]

	1978-1993		1994-2001		2002-2007	
Cofinancer	**Nombre de projets**	**Dollars EU**	**Nombre de projets**	**USD**	**Nombre de projets**	**Dollars EU**
FBSA	3	36	14	158	11	166
BAD	22	211	7	94	7	90
Banque ouest-africaine de développement	5	59	10	126	6	80
Fonds de l'OPEP pour le développement international	15	155	13	188	11	167
FEM			2	30	7	77
Banque mondiale	49	446	18	208	6	63
PAM	16	171	4	64	2	19
Fonds arabe de développement économique et social	2	22	1	8	1	11
Total	**113**	**1 102**	**69**	**874**	**52**	**674**

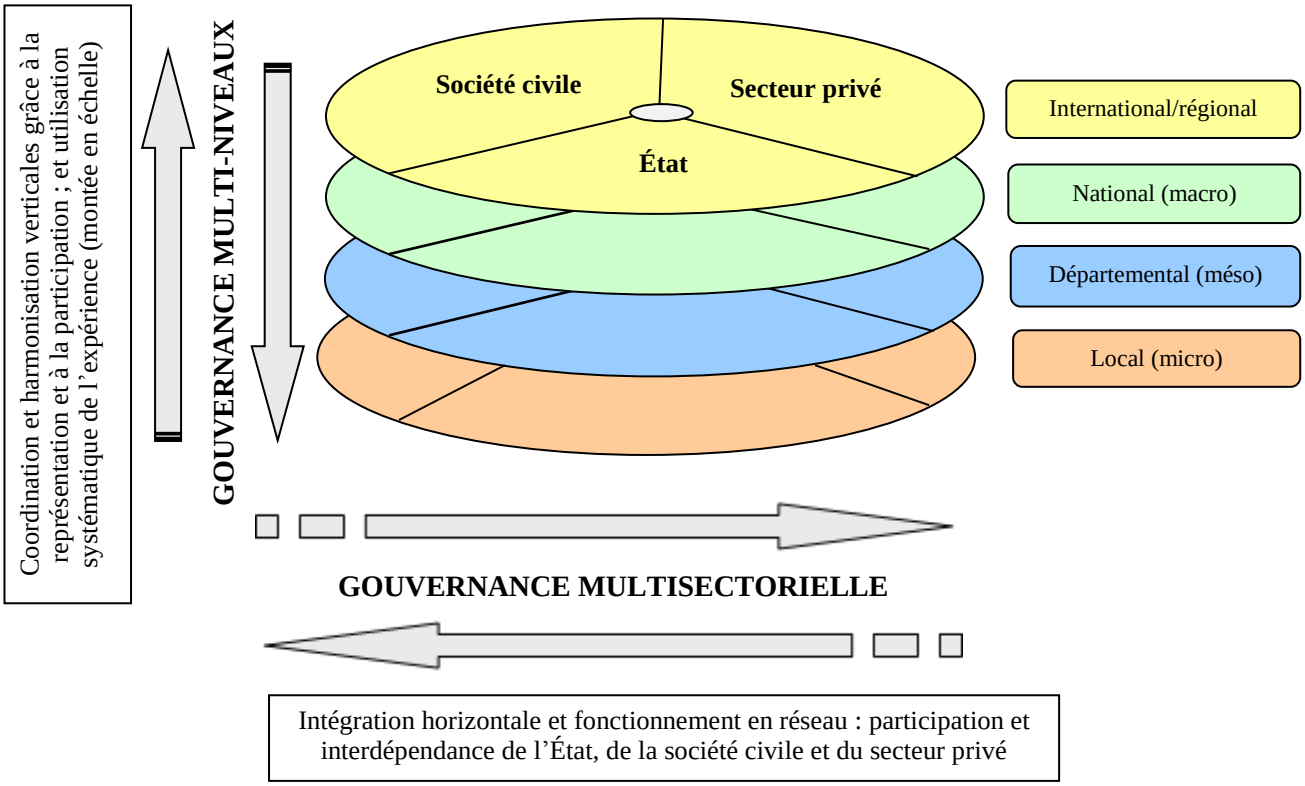
Source : FIDA/Système de gestion des projets et du portefeuille.

E. Répercussions du nouveau contexte des partenariats et des nouvelles modalités de l'aide

199. Le contexte du développement a beaucoup évolué durant la période visée par l'évaluation conjointe, notamment suite à la Déclaration de Paris sur l'harmonisation et l'alignement (2005) et au Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, qui s'est tenu à Accra en septembre 2008. Ces rencontres ont permis de mettre en place un cadre commun pour les partenariats, et ont notamment introduit des principes importants tels que l'appropriation des interventions par le pays, l'alignement sur les politiques et les systèmes du pays bénéficiaire, les mécanismes communs pour l'apport de l'aide, la simplification des procédures, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité réciproque. La complexité du secteur de l'agriculture et du développement rural, nécessitant un large éventail d'interventions (voir le chapitre 2) et des investissements colossaux, exige un partenariat et une planification stratégiques, assortis de priorités définies au niveau national et appuyés par les acteurs régionaux. Un partenariat réussi doit mettre à contribution plusieurs acteurs à différents niveaux (voir la figure 13), du niveau international au niveau local et de l'État à la société civile en passant par le secteur privé. Les processus décisionnels qui influent sur les politiques et les stratégies dans les pays doivent être inclusifs, tout en restant gérables. À cette fin, il convient de bien définir les modalités de l'aide et de préciser quels seront les rôles des pouvoirs publics, des organismes d'aide internationale, du secteur privé, des acteurs locaux et des institutions régionales africaines comme le PDDAA.

[44] La valeur totale des cofinancements de tous les bailleurs de fonds s'est établie en moyenne à 68,8 millions de dollars EU par année entre 1978 et 1993 (7,1 projets) ; à 109,3 millions de dollars EU par année entre 1994 et 2001 (8,6 projets) ; et à 112,3 millions de dollars EU par année entre 2002 et 2007 (8,7 projets). Les cofinancements de la BAD et du FAD pour les mêmes périodes représentaient respectivement 13,2 millions de dollars EU (1,4 projet), 11,7 millions de dollars EU (0,9 projet) et 15 millions de dollars EU (1 projet).

Figure 11. Gouvernance multi-niveaux et multisectorielle



200. Les États africains et leurs partenaires au développement doivent collaborer avec un nombre croissant d'organismes de développement, d'acteurs de l'aide au développement et de nouveaux bailleurs de fonds. Les fondations privées et les organisations caritatives sont de plus en plus présentes dans le secteur agricole en Afrique, et le Brésil, la Chine et l'Inde sont rapidement devenus des partenaires d'investissement de premier plan. Les pays du continent, représentés par l'Union africaine, considèrent donc qu'il est essentiel d'agir ensemble. C'est dans cette optique qu'ils ont créé le NEPAD, le PDDAA et d'autres institutions chargées de l'intégration régionale et d'activités de développement spécialisées. La question est de savoir comment ces acteurs peuvent devenir des partenaires efficaces pour le développement de l'agriculture africaine. Le FIDA et la BAD devront réfléchir à cette question et continuer à apporter une contribution significative à la lutte contre la pauvreté sur le continent.

Les facteurs favorables et défavorables au développement des partenariats

201. Au sein du FIDA et de la BAD, certains facteurs institutionnels rendent le développement des partenariats absolument nécessaire : i) les deux institutions ont reconnu qu'elles ne pouvaient pas remplir leurs missions sans le concours d'autres intervenants ; ii) l'arrivée de nouveaux acteurs, notamment des entreprises privées, dans le secteur de l'agriculture et du développement rural ; iii) la nécessité de concrétiser la Déclaration de Paris en accordant une attention particulière aux nouvelles modalités ; iv) l'importance d'une plus grande sélectivité et d'un meilleur ciblage dans le secteur ; v) le renforcement de l'orientation pays ; vi) la tendance à la gestion plus systématique des connaissances ; et vii) la nécessité de combler les lacunes dans des domaines spécialisés. Cependant, les deux organisations doivent aussi résoudre de nombreux problèmes qui nuisent à l'efficacité du partenariat, notamment : i) les différences liées à la culture institutionnelle ; ii) l'incompatibilité des cycles des programmes et du budget ; iii) les différences dans les procédures de passation des marchés ; iv) la nécessité d'atteindre les cibles annuelles en matière de crédit ; v) les compétences insuffisantes du personnel ; vi) les différences concernant les motifs des partenariats et l'expérience en la matière ; et vii) les différences relatives aux priorités institutionnelles et aux instruments de crédit.

202. Compte tenu d'une certaine « frénésie du partenariat » que la communauté du développement a connue au cours de la dernière décennie, le FIDA et la BAD ont mis en place de nombreux partenariats opportunistes, flous et mal structurés, qui pèsent sur les ressources limitées dont ils disposent, en particulier les ressources humaines. Théoriquement, ces partenariats se justifient pourtant avant tout par la mobilisation de ressources supplémentaires plutôt que par des motifs d'ordre stratégique. Mais ni le FIDA ni la BAD n'ont défini de règles pour sélectionner, entretenir et évaluer les partenariats[45]. Les motifs des partenariats ne sont pas clairs : les deux organisations n'ont jamais établi ni d'objectifs précis ni d'indicateurs faisant l'objet d'un suivi, et leurs partenariats ne reposent pas explicitement sur des avantages comparatifs.

Les grands principes du partenariat

203. Comme le montre l'évaluation conjointe des bonnes pratiques dans ce domaine, l'expérience du FIDA et de la BAD semble indiquer que les éléments suivants sont importants pour assurer la réussite des partenariats : i) le partenariat est un instrument permettant d'atteindre un objectif : l'accord de partenariat doit définir des objectifs précis et la valeur ajoutée escomptée ; ii) la sélectivité est essentielle : les partenariats doivent avoir des objectifs spécifiques et délimités, et au moins un des résultats doit faire l'objet d'un S&E périodique ; iii) par définition, les partenariats solides sont dynamiques et capables de fournir des efforts soutenus et ciblés face à l'évolution des conditions l'exige ; cela oblige les partenaires à faire preuve de flexibilité ; et iv) des ressources suffisantes, y compris des ressources humaines adaptées, et des mesures incitatives organisationnelles à harmoniser entre les partenaires sont essentielles (voir l'encadré 10).

Les répercussions sur les processus organisationnels et opérationnels

204. L'importance des partenariats ressort nettement dans le discours institutionnel de la BAD et du FIDA, mais cette question n'a pas été une priorité dans les procédures et réformes opérationnelles et n'a pas suffisamment été intégrée aux directives opérationnelles. L'intention des deux institutions d'investir davantage dans les partenariats n'a pas été explicitement énoncée dans les cadres des politiques harmonisant les partenariats existants avec les stratégies institutionnelles et aux besoins exprimés par les pays. Les partenariats existants et futurs devront être justifiés pour garantir une utilisation optimale des ressources humaines.

205. Les deux institutions ont déjà réformé de nombreuses procédures opérationnelles. Il est cependant essentiel que la réforme se poursuive afin qu'une présence accrue dans les pays et une meilleure gestion des connaissances se traduisent par des partenariats plus efficaces. Mettre à profit les connaissances dans les politiques et les activités est difficile. Les changements que cela implique ont une grande influence sur la gestion des ressources humaines et financières. La participation accrue du secteur privé, des associations paysannes et des communautés nécessite une réforme profonde des politiques et des modèles opérationnels, et une réorientation des partenariats entre les bailleurs de fonds et les États bénéficiaires.

[45] Le FIDA a présenté sa position sur les partenariats en 2008, dans le contexte de la huitième reconstitution, ce qui montre qu'il est de plus en plus conscient de l'importance de la question.

Encadré 10. Bonnes pratiques en matière de partenariats

Le partenariat n'est pas une fin en soi : il s'agit d'un mécanisme qui permet d'atteindre les objectifs de l'institution, du programme ou du projet et qui doit être transparent pour tous les partenaires. Les partenariats doivent être axés sur la performance et sur le long terme, au lieu de financer des projets dans une optique à court terme. Les contextes opérationnels sont complexes, ce qui a des répercussions sur les partenariats et projets de partenariat. Il est par exemple important de bien comprendre la conjoncture économique et politique. Les éléments essentiels à la réussite du partenariat sont les suivants :

- **Le contexte est fondamental.** Un partenariat efficace repose sur les ressources disponibles sur le terrain, renforce les capacités, énonce les solutions optimales pour combler les lacunes et peut être modifié lorsque le partenariat évolue et que les capacités sont renforcées. Cela s'avère particulièrement important compte tenu de l'hétérogénéité et de la complexité du secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique (voir le chapitre 2).
- **Motivations et conflits.** Dès le départ, les partenaires doivent bien comprendre leurs motivations individuelles et institutionnelles, les questions pouvant être négociées, les défis, les atouts et les réputations. Le FIDA et la BAD n'ont pas accordé assez d'importance à ces questions, malgré leur engagement en faveur des partenariats.
- **Distinguer les personnes et les institutions.** Le partenariat doit dépasser le niveau personnel et être intégré à l'organisation. Chaque partenaire doit créer des voies de communication internes efficaces.
- **Gérer les conceptions et les attentes.** D'entrée de jeu, il faut s'assurer que le modèle du partenariat est transparent et cerner les facteurs favorables et défavorables à la conclusion d'un partenariat. L'existence d'un accord de partenariat ne signifie pas qu'un modèle de partenariat a été utilisé dès le début du processus ; le protocole d'accord entre le FIDA et la BAD en est un exemple.
- **Se concentrer sur les résultats.** Les partenaires doivent définir ensemble les échéances pour la réalisation des objectifs communs, ainsi que les critères quantitatifs et qualitatifs applicables aux résultats escomptés ; ils doivent également être en mesure de déterminer quand les intérêts convergent comme prévu. Les décideurs doivent obtenir auprès d'agents de terrain des informations exactes sur les processus et les résultats.
- **Concilier les intérêts de chaque partenaire et les intérêts collectifs.** Sauf dans le cas où un problème est jugé urgent par tous les partenaires, les missions individuelles sont susceptibles de l'emporter sur les missions conjointes. Il n'est possible de concilier les intérêts individuels et les intérêts collectifs que si les partenaires sont conscients du risque élevé lié leur non-participation à une solution commune.
- **Définir des partenariats sur la base des contributions complémentaires et des avantages comparatifs.** Les organisations devraient circonscrire leur contribution à leurs activités de base, dans lesquelles elles excellent, et mettre leurs compétences, leur expérience et leur avantage comparatif au service du partenariat. Elles doivent déterminer quelles sont leurs compétences de base qui complètent les contributions des autres partenaires.
- **Investir du temps et de l'énergie.** Les ressources les plus coûteuses dans une collaboration sont le temps et les efforts nécessaires à la négociation avec les partenaires, qui s'articule autour des cinq dimensions suivantes : la gouvernance, l'administration, l'autonomie, la réciprocité et la confiance.
- **Mettre en œuvre des mesures pratiques.** Un partenariat a besoin de mesures en matière de redevabilité, d'une clarification des rôles, des responsabilités et des attentes, d'un échange continu d'informations et d'une liste de sanctions possibles.

Source : Étude comparative des partenariats réalisée pendant l'évaluation conjointe, 2008.

Les options de partenariat entre le FIDA et la BAD

206. À court terme, les deux institutions devront vraisemblablement mettre l'accent sur les partenariats sélectifs et ciblés : le FIDA pourrait se concentrer sur la productivité des petits exploitants, le développement communautaire, l'égalité des sexes et l'autonomisation et la BAD sur le développement des infrastructures, l'amélioration de la gouvernance macroéconomique et sectorielle, et la participation du secteur privé. Dans l'immédiat, on ne sait toutefois pas dans quelle mesure cela influencerait l'efficacité des interventions. À moyen et long terme, l'amélioration des processus opérationnels devrait faciliter la mise en place de partenariats efficaces entre le FIDA et la BAD. L'équipe d'évaluation propose cinq approches pour développer les partenariats entre les deux institutions à l'avenir :

i) s'appuyer sur l'avantage comparatif et la spécialisation de chaque organisation et jouer un rôle complémentaire dans au moins un domaine prioritaire, conformément aux cadres stratégiques du FIDA et de la BAD ;

ii) faciliter la participation du secteur privé et élaborer des instruments de financement novateurs ;

iii) tenir compte de la valeur ajoutée des stratégies d'aide conjointe aux pays et évaluer la viabilité des processus opérationnels conjoints pour leur mise en œuvre, notamment pour la supervision, l'appui à la mise en œuvre et la présence dans les pays ;

iv) mettre à profit l'augmentation des financements destinés à l'agriculture et au développement rural en Afrique ;

v) documenter les bonnes pratiques et les expériences en vue d'encourager la reproduction et la montée en échelle par la BAD et d'autres acteurs des innovations développées par le FIDA.

Encadré 11. Analyse des partenariats

- Le FIDA et la BAD ont conclu deux accords de partenariat officiels en 1978 et en 2008. L'accord de coopération de 1978 était avant tout axé sur les ressources et les activités, tandis que le protocole d'accord de 2008 accorde une place plus importante aux résultats et aux actions communes.
- Le partenariat entre les deux institutions a principalement porté sur le cofinancement de projets d'investissement et la prestation de services de supervision au FIDA par la BAD. Au cours des 30 dernières années, ces derniers ont cofinancé 38 projets pour un montant total d'environ 1,77 milliard de dollars EU.
- Le bilan du partenariat est généralement médiocre : communication et coordination insuffisantes, supervision inadaptée des projets, peu de coopération en matière de dialogue sur les politiques, d'élaboration de programmes et de gestion des connaissances.
- Les modes et les montants du cofinancement variant beaucoup, les résultats des activités de cofinancement sont contrastés, sans compter que d'autres partenaires y ont souvent participé.
- Les partenariats entre les deux organismes et les pays africains emprunteurs ont été fructueux, ces derniers faisant confiance à la Banque et au Fonds.
- La BAD et le FIDA se sont aussi associés à d'autres acteurs de l'agriculture et du développement rural en Afrique. Par exemple, le FIDA a comme partenaires le FBSA et le Forum paysan, et la BAD, le NEPAD et l'Union africaine. Ces partenariats sont des outils importants pour lutter contre différentes dimensions de la pauvreté. Par le passé, les partenariats avec la FAO, le PAM et la Banque mondiale ont par contre joué un rôle secondaire.
- Certains signes récents sont encourageants et semblent montrer que le partenariat entre les deux institutions a été renforcé et élargi pour mieux combattre la pauvreté en milieu rural africain. Cependant, les nouvelles modalités de l'aide, la « frénésie des partenariats », le grand nombre de bailleurs de fonds intervenant en Afrique et la Déclaration de Paris ont des répercussions sur les modèles opérationnels des deux institutions sur le continent africain.
- L'équipe d'évaluation conjointe propose cinq idées pour développer le partenariat entre le FIDA et la BAD : s'appuyer sur l'avantage comparatif de chaque organisme et mettre en place un partenariat dans les domaines prioritaires, faciliter la participation du secteur privé, tenir compte de la valeur ajoutée qu'apporte la coopération à certains processus opérationnels, mieux tirer parti de l'augmentation des financements accordés à l'agriculture et au développement rural en Afrique, et documenter les bonnes pratiques afin que la BAD reproduise et monte en échelle les innovations développées par le FIDA.
- Certaines bonnes pratiques devraient être examinées pour nouer les partenariats futurs, notamment concernant l'orientation sur les résultats, la prise en compte de l'avantage comparatif, et la gestion des conceptions et des attentes.

VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Synthèse

207. L'Afrique est un continent en plein développement, comme en témoigne la croissance économique accélérée dans plusieurs pays. Le secteur agricole a profité de cette croissance dans les pays où les pouvoirs publics ont piloté leur développement. Au cours des 15 dernières années, les pays africains qui ont pris leur destin économique en main et adopté une nouvelle approche de gestion économique ont accompli des progrès considérables. C'est pourquoi l'équipe d'évaluation conjointe a conclu que le pessimisme qui a caractérisé les évaluations précédentes dans le secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique n'est plus justifié.

208. Bien entendu, la crise économique mondiale, toujours d'actualité, est un frein important. De même, les pratiques commerciales agricoles de nombreux pays de l'OCDE sont un obstacle majeur au développement de l'agriculture en Afrique. Sur ce continent, les entreprises agro-industrielles qui souhaitent exporter se heurtent à la progressivité des taxes douanières frappant les marchandises transformées : une franchise de droits s'applique aux produits bruts, mais plus les produits ont été transformés, plus les taxes douanières sont élevées. Cette situation est exacerbée par la discrimination exercée par certains pays africains à l'encontre de l'agriculture, à travers des politiques nationales protectionnistes défavorable à la production agricole, en particulier pour les produits de base exportables.

209. En outre, l'Afrique, et plus spécialement l'Afrique subsaharienne, est confrontée à de sérieux défis – certains anciens, d'autres nouveaux, à savoir : le faible degré de développement humain ; la pauvreté extrême et chronique ; un régime commercial défavorable et inégal ; et, plus récemment, la dégradation des ressources naturelles, le changement climatique et l'instabilité des marchés des matières premières. Les maladies, la malnutrition et l'analphabétisme perdurent sur le continent. La fragilité des États est une contrainte majeure. Il y a encore des conflits violents. La plupart des pays africains sont toujours très vulnérables aux chocs extérieurs, de sorte que l'aide publique au développement a toujours un rôle majeur à jouer dans la promotion de l'agriculture et le développement rural dans toute la région.

210. Toutefois, malgré les récentes crises relatives aux aliments transformés et la récession en cours, les perspectives à moyen et long terme sont bonnes pour le secteur agricole africain. Ceci est dû au meilleur climat d'investissement, à la situation économique plus stable, à la vitalité du secteur privé, à la diminution du nombre de conflits armés, à l'avancée de la démocratie, à la création d'organisations régionales plus fortes, à l'émergence d'une société civile qui fait entendre sa voix, et au regain d'intérêt pour l'agriculture et le développement rural affiché par les États et les bailleurs de fonds.

211. Dans ce contexte, l'équipe d'évaluation conjointe a conclu que le secteur agricole en Afrique, y compris les cultures traditionnelles qui en sont le pilier, avait un important potentiel encore inexploité. L'agriculture, longtemps négligée, devrait aujourd'hui être reconnue comme une activité essentielle pour la croissance économique, la création d'emplois, la réduction de la pauvreté et l'amélioration de la sécurité alimentaire en Afrique. Le potentiel agricole du continent repose sur la richesse de ses ressources naturelles et sur le dynamisme et la capacité de résistance des petits producteurs et entrepreneurs ruraux, notamment des femmes qui sont majoritaires dans la population rurale.

212. La faible productivité ainsi que l'accès limité aux marchés des petits agriculteurs et entrepreneurs ruraux restent des obstacles majeurs à une croissance économique et agricole durable. À cet égard, le sous-investissement dans la recherche-développement – axée sur l'accroissement de la productivité des agriculteurs pauvres aux niveaux national et régional – a freiné l'amélioration de la sécurité alimentaire, l'augmentation des revenus, et aussi, conjuguée à une série de contraintes institutionnelles, l'expansion de l'agriculture commerciale à grande échelle.

213. Pour exploiter le potentiel de l'agriculture africaine de manière optimale, il convient de remédier aux graves insuffisances des politiques, des institutions et du leadership qui font obstacle au développement effectif des zones rurales. En outre, l'équipe d'évaluation a constaté un déficit en

matière de biens publics – par exemple les infrastructures et l'investissement dans la recherche –, un obstacle de plus à la croissance agricole et à l'augmentation des revenus. Étant donné la complexité et l'hétérogénéité du secteur agricole africain ainsi que les risques associés à l'adoption de nouvelles pratiques, la mise au point et la diffusion de techniques agricoles novatrices exigeront enfin des investissements conséquents pour combler les importantes lacunes en matière de connaissances.

214. Mises à part quelques exceptions notables, l'équipe d'évaluation conjointe n'a pas constaté l'existence d'une forte volonté politique en faveur de l'agriculture et du développement rural dans la région. Par exemple, rares sont les pays qui ont alloué à ce secteur au moins 10 pourcent de leur budget national ou mis en place des politiques sectorielles efficaces et des institutions solides pour les mettre en œuvre, comme l'exigeait la résolution de l'Union africaine que les ministres africains de l'agriculture ont adoptée en 2003 à la Conférence de Maputo. Une forte volonté politique est pourtant essentielle pour que les bailleurs de fonds puissent aligner leur appui et leurs interventions sur les grands axes prioritaires définis dans les politiques nationales.

215. Devant ces multiples défis, l'équipe d'évaluation conjointe a conclu que des partenariats plus nombreux, solides et efficaces entre les secteurs public, privé et associatif permettraient de maintenir un bon rythme de développement et d'obtenir de bons résultats dans l'ensemble du secteur de l'agriculture et du développement rural. En outre, les bailleurs de fonds internationaux n'ont globalement pas suffisamment redéfini leurs priorités. Les États africains ont besoin de partenaires au développement fiables, bien informés et compétents, qui travailleront à leurs côtés pour relever les défis et exploiter le potentiel du secteur de l'agriculture et du développement rural.

216. La multiplication des bailleurs de fonds en Afrique pèsent sur les systèmes et les ressources des pays. Elle apporte certes plus de ressources pour le développement, mais engendre aussi des coûts de transaction élevés liés à la coordination et à la concertation : les États doivent notamment accueillir les missions des bailleurs de fonds et donner suite à leurs rapports et recommandations. En théorie, les partenariats entre bailleurs de fonds, basés sur leurs avantages comparatifs et leurs domaines de spécialisation respectifs et coordonnés par les pouvoirs publics, seraient bénéfiques. Mais, malgré l'adoption de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra, la coordination des actions des bailleurs de fonds reste en réalité un problème épineux, notamment en raison de la faible capacité des pouvoirs publics à cet égard.

217. L'évaluation conjointe fait ressortir l'importance du rôle de la BAD et du FIDA dans le secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique. Jusqu'à récemment, leur contribution cumulée représentait environ la moitié du montant total de l'APD multilatérale allouée au secteur en Afrique. Les deux organisations sont des partenaires de confiance respectés dans la plupart des pays de la région. Elles sont bien placées pour, aux côtés des États et des organisations régionales, s'attaquer aux insuffisances constatées en matière de politiques, de leadership et de capacités. Fortes de leur longue expérience « sur le terrain », elles ont récemment déployé beaucoup d'énergie pour renforcer leurs propres capacités. En alliant leurs forces, elles peuvent apporter une contribution substantielle et unique à la résolution des problèmes du secteur. Leurs capacités en matière de politiques, de dialogue et de gestion des connaissances sont toutefois insuffisantes. Au lieu de restreindre leur rôle à l'investissement, les deux organisations devraient aller plus loin, réaliser des interventions sous-sectorielles et sectorielles et offrir un appui en matière d'élaboration des politiques. L'étape suivante consistera à s'appuyer sur cette expérience pour peser sur les grandes orientations et participer plus activement aux débats sur les politiques. Pour cela, il faudra se concentrer davantage sur les activités autres que les activités de prêt, notamment sur la gestion des connaissances, les partenariats, le dialogue sur les politiques, ainsi que sur le renforcement de la capacité d'analyse, qui devrait être à la base de toutes ces activités.

218. L'équipe d'évaluation conjointe a en outre constaté que les deux organisations avaient entrepris des réformes importantes ces dernières années, même si leurs politiques, procédures et systèmes peuvent encore être améliorés si des ressources suffisantes y sont allouées. Grâce aux réformes actuelles de leurs procédures opérationnelles, les deux organisations ont fait des avancées significatives en vue de travailler plus étroitement avec les États à relever les défis du secteur de l'agriculture et du développement rural. Le FIDA et la BAD sont déterminés à devenir des

organisations axées sur le savoir en élargissant leur présence dans les pays, en renforçant leur appui à la supervision et à la mise en œuvre, et en rendant leurs procédures opérationnelles plus efficaces et efficientes. Les deux organisations sont aussi conscientes que leurs rôles sont différents et que la consolidation de leur partenariat serait bénéfique aux pays membres. Elles reconnaissent que leurs avantages comparatifs et leurs domaines de spécialité peuvent favoriser la mise en place d'un partenariat efficace, susceptible de combler les lacunes des politiques sectorielles et d'améliorer les performances des emprunteurs − deux éléments très importants pour rendre les interventions de développement plus efficaces.

219. L'équipe d'évaluation conjointe a constaté que les systèmes d'assurance qualité, ainsi que l'appui à la supervision et à la mise en œuvre, étaient déficients. Des efforts ont été déployés afin de renforcer ces procédures opérationnelles qui sont essentielles à l'amélioration des performances des programmes pays et des projets, surtout en matière de durabilité et d'efficience. En outre, les deux organismes s'appuient souvent sur des politiques et programmes à composantes multiples au lieu de mieux cibler les stratégies en fonction de leur avantage comparatif et de leur spécialisation. Cette approche « universelle » n'a pas toujours donné de bons résultats.

220. Enfin, l'évaluation a montré que les deux organisations avaient chacune des avantages comparatifs, mais qu'elles n'avaient pas développé de nouveaux domaines de compétence – ce qui leur permettrait de s'adapter plus facilement aux évolutions du secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique. La spécialisation exige que les deux institutions accordent la priorité au partenariat, par opposition à une approche globale à composantes multiples. Une spécialisation s'appuyant sur les avantages comparatifs offrirait à la BAD et au FIDA de nouvelles opportunités de coopération.

B. Conclusions

221. **La qualité des politiques est importante.** l'Afrique accuse du retard tant en matière de politiques que de leadership. Depuis 2001, les taux de croissance économique ont été supérieurs à 5 pourcent par année, et depuis 2004, au moins 20 pays africains ont enregistré une croissance supérieure à la moyenne des pays développés. La vigueur de la croissance économique a permis un recul de la pauvreté, et l'essor du secteur agricole en particulier a contribué à améliorer la sécurité alimentaire et à réduire la faim et la malnutrition. Il est vrai que pour la plupart des pays africains, la croissance économique était faible au départ ; de plus, variait selon les pays et restait fragile en raison des nombreux obstacles auxquels le continent demeure confronté.

222. La croissance de l'agriculture depuis les années 1980 s'explique en grande partie par l'amélioration de la conjoncture du secteur, notamment l'amélioration du contexte macroéconomique, des politiques sectorielles et du climat d'investissement, ainsi que par l'engagement des gouvernements à faire de l'agriculture et du développement rural le moteur de la croissance et du mieux-être. Le fait qu'une douzaine de pays ont affiché une forte croissance du secteur agricole permet d'espérer que d'autres pays pourront faire de même. Pour ce faire, ils devront élaborer et adopter des politiques judicieuses et renforcer les institutions qui les exécutent.

223. La croissance de l'économie en général et de l'agriculture en particulier a été facilitée par la diminution du nombre de conflits armés, la plus grande stabilité politique, la légitimité assurée par la démocratie et la participation accrue de la société civile. Des améliorations ont également été notées au niveau institutionnel avec la création d'organisations régionales et infrarégionales.

224. Des économistes africains[46] prônent depuis longtemps une croissance agricole reposant sur une assise large et sur les "Quatre I", à savoir améliorer le climat d'investissement, remédier au manque d'infrastructures, promouvoir l'innovation et renforcer les capacités institutionnelles (voir la section correspondante au chapitre 2). Ces quatre principes n'ont pas encore été suffisamment pris en compte dans les activités de développement agricole et rural des États africains et n'ont pas été les principaux catalyseurs de la coopération dans le secteur.

[46] Ndulu et Benno (2007).

225. Malgré la récente crise économique mondiale[47], les perspectives à moyen et à long termes de l'Afrique et du secteur agricole sont favorables du fait que les politiques macroéconomiques ont été améliorées et que la chute des cours mondiaux des produits de base a pris fin. En fait, ces cours devraient se stabiliser à un niveau légèrement plus élevé en raison de d'une plus forte demande impulsée par la croissance mondiale et la demande de biocarburants. Autre facteur positif, plusieurs gouvernements africains affichent une volonté politique de prioriser les activités de développement agricole et rural et de leur fournir l'appui voulu sur les plans politiques, planification et budgets. La Conférence des ministres de l'agriculture de l'Union africaine tenue à Maputo en 2003 a reconnu la nécessité d'accroître la production alimentaire et agricole afin de garantir la sécurité alimentaire de façon durable.

226. En adoptant la Déclaration de Maputo, les pays de l'Union africaine sont convenus d'atteindre les objectifs du CAADP, ce qui comprend la réalisation de certains projets d'investissement et plans d'action pour le développement agricole aux niveaux national, régional et continental. Ils se sont plus précisément engagés à atteindre un objectif de croissance agricole de 6 pourcent par an et à consacrer au moins 10 pourcent des ressources budgétaires nationales à l'agriculture et au développement rural durant une période de cinq ans. Seul 8 pays ont honorés leurs engagements de Maputo. Beaucoup d'autres n'ont pas encore donné au développement agricole et rural la priorité qu'il mérite lorsqu'on sait que la grande majorité des pauvres vit des activités agricoles.

227. L'intérêt pour le secteur a diminué pour atteindre un niveau extrêmement bas dans les années 1980 et 1990. Si les gouvernements ont entrepris de changer leurs politiques, les ressources qu'ils affectent au développement agricole et rural demeurent insuffisantes compte tenu de l'importance de l'agriculture pour la croissance et la réduction de la pauvreté. De leur côté, les donateurs ont souligné la priorité des approches nationales, conformément aux principes de la Déclaration de Paris. Là encore, les paroles n'ont pas toujours été concrétisées par des actions. De plus, les efforts déployés pour assurer une maîtrise nationale des politiques et des programmes de lutte contre la pauvreté ont jusqu'ici été insuffisants.

228. Dans plusieurs pays, cette nouvelle donne favorise une participation accrue du secteur privé. Ce dernier a été le moteur de la croissance agricole, par exemple en République-Unie de Tanzanie.

229. Une des conclusions générales de l'équipe d'évaluation conjointe est que la participation du secteur privé pourrait être accrue dans plusieurs pays. À cet égard, les gouvernements ont un rôle déterminant. Il faut qu'ils créent un contexte propice à une participation du secteur privé en adoptant des politiques adéquates et en fournissant des biens publics tels que la recherche. Jusqu'ici, trop peu d'efforts ont été entrepris par les États pour favoriser l'accès aux marchés des intrants et des produits, créer des possibilités, accroître les revenus et diminuer les coûts transactionnels pour tous les acteurs du secteur, par exemple les exploitants, les femmes et les petites et moyennes entreprises. Il faut que les gouvernements fassent davantage pour atténuer les obstacles au développement des marchés en créant les biens publics indispensables aux acteurs sectoriels, tels que des routes qui aideront à réduire les coûts de transport élevés sur le continent, en encourageant la participation de l'agro-industrie et en assurant l'accès aux informations sur les marchés.

230. L'équipe constate également d'importantes carences au niveau des politiques, des institutions et du leadership. Nombre de gouvernements ne sont pas en mesure de diriger l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de programmes de développement agricole et rural dont ils ont besoin pour réduire efficacement la pauvreté. Dans la plupart des pays, ces carences existent surtout dans le domaine des politiques de développement rural, qui, en général, ne relève pas du CAADP, malgré l'importance globale de la lutte contre la pauvreté. La cause probable de cette situation tient à la connaissance limitée de la complexité et de l'hétérogénéité du secteur de l'agriculture et du

[47] La récente crise financière a des répercussions négatives sur l'Afrique, surtout sur les pays où le secteur manufacturier et le tourisme sont développés et ceux qui reçoivent des fonds importants des travailleurs expatriés. L'impact est susceptible d'être moins grand dans les zones rurales et les pays agraires, qui sont moins intégrés aux marchés mondiaux.

développement rural. Les possibilités et les obstacles varient selon le milieu, et il n'existe pas de solutions toutes faites. Ces dernières reposent plutôt sur une connaissance du contexte local du développement agricole et rural. Les solutions technologiques à envisager varient fortement selon les zones, et le rôle de l'État à l'égard des déficiences des marchés, de la conjoncture internationale défavorable et de la mobilisation des ressources privées varie selon le pays. Enfin, le partage des rôles économiques entre les hommes et les femmes dans les sociétés rurales en Afrique a des répercussions sur les politiques que seule une analyse du pays peut faire ressortir.

231. L'équipe estime que la correction de ces carences et le renforcement des capacités de suivi aideront les gouvernements à créer un contexte favorable au développement agricole et rural et, ce faisant, à éliminer les obstacles mentionnés ci-dessus. L'amélioration des politiques et le renforcement des institutions reposent sur une internalisation marquée des interventions par le pays accompagnée d'une forte volonté politique, deux caractéristiques encore trop rares sur le continent. Un accroissement de l'aide extérieure est également important. La lenteur des progrès réalisés par le CAADP dans l'élaboration de stratégies de développement agricole et rural coordonnées par les autorités nationales et la mise en place des plans de leur financement est un bon exemple. Ces plans ne se sont pas encore traduits par des programmes d'investissement nationaux susceptibles de recevoir l'appui des bailleurs de fonds. Compte tenu de l'ampleur du défi à relever, un seul bailleur de fonds ne pourrait fournir le soutien nécessaire.

232. Bien que l'environnement opérationnel soit plus favorable, les obstacles demeurent nombreux : le faible niveau de développement humain se conjugue à la pauvreté chronique, surtout en Afrique subsaharienne. Les défis à relever par l'agriculture africaine sont nombreux, qu'il s'agisse d'accroître la productivité et les rendements, d'améliorer la gestion des ressources naturelles et le fonctionnement des marchés, ou encore d'assure une participation accrue des femmes, qui jouent un rôle clé dans l'agriculture. Aider les petits exploitants à passer d'une agriculture de subsistance à une agriculture commerciale est un autre défi particulièrement difficile. La gestion des risques inhérents à la transition constitue le meilleur moyen pour les petits exploitants d'échapper à la pauvreté.

233. Les autres défis à relever pour assurer l'essor de l'agriculture sont les suivants : Trouver des solutions aux conflits armés ; atténuer l'impact des épidémies comme le VIH/SIDA ; aborder la problématique soulevée par l'inégalité des progrès en matière de gouvernance, par la lenteur de la décentralisation politique et de l'intégration régionale, par le sous-financement chronique des organisations régionales et infrarégionales, par l'insuffisance des crédits en faveur du développement agricole et rural dans les budgets nationaux, et par le manque de progrès dans la mise en place des infrastructures reliant les pays enclavés ou les régions éloignées des pays côtiers aux centres où se concentre la demande ou aux ports. Ces problèmes sont particulièrement aigus dans les pays à faible revenu, et dans les États fragiles, qui souffrent d'un manque de capacité et d'institutions et d'instabilité des politiques.

234. Un des défis les plus importants est celui posé par l'existence d'un environnement commercial international défavorable, voire inéquitable, et son protectionnisme négatif à l'encontre de l'agriculture africaine, un défi qui entrave le relèvement de la productivité et des revenus agricoles. Les obstacles commerciaux érigés par les pays de l'OCDE, les subventions qu'ils accordent, s'ajoutent à l'inefficacité des systèmes de production et au manque de mécanismes d'assurance qualité pour ralentir le développement de l'agriculture africaine. Les deux organisations n'ont pas suffisamment aidé les pays africains et les organisations régionales à examiner les conséquences des différents enjeux et politiques de l'OCDE sur les déséquilibres commerciaux en Afrique.

235. **Performances des projets et des programmes nationaux.** L'équipe d'évaluation conjointe a noté comme modérément satisfaisante les performances des projets, mais a émis de sérieuses réserves sur leur soutenabilité et sur l'efficience des interventions. Il conviendra de suivre attentivement ces deux aspects dans le futur. La notation de la pertinence et de la performance des stratégies nationales est moins satisfaisante que celle des projets. On se trouve ainsi devant un "paradoxe micro/macro" : malgré des résultats plutôt satisfaisants enregistrés au niveau des projets (généralement limités aux zones géographiques et aux communautés ciblées par les opérations de la BAD et du FIDA), des résultats moins satisfaisants sont observés au niveau global du programme de pays. Ceci met en

question la pertinence des deux agences au niveau programme national, et donc la façon dont toutes deux s'acquittent de ce qui est devenu leur responsabilité première.

236. Vu les stratégies nationales insuffisamment pertinentes du passé, des efforts ont été déployés ces dernières années pour mettre en œuvre des stratégies de pays davantage axées sur les résultats. De nouveaux efforts seront requis pour assurer que les stratégies de pays intègrent véritablement les opérations d'investissement et les activités hors prêts. Leur combinaison, étayée par des analyses adéquates, devraient assurer une meilleure prise en compte des priorités et des objectifs nationaux pour l'agriculture et le développement rural.

237. Dans le passé, les deux organisations ont fréquemment choisi d'utiliser une approche projet intégrée avec plusieurs composantes. Cette réponse standard ne s'est généralement avérée ni efficiente ni efficace, compte tenu des difficultés qu'elle soulève en termes de coordination, d'exécution et de supervision. Une approche plus sélective, fondée sur leurs avantages comparatifs et leur spécialisation est plus prometteuse. Cette approche identifiera les principaux désavantages, les besoins et les déficiences du marché à l'échelon local et focalisera les efforts sur l'élimination des blocages politiques et institutionnels les plus graves.

238. La performance des projets BAD est généralement plus satisfaisante dans les pays à revenu intermédiaire de la région. Ce résultat est attribuable aux plus grandes capacités de ces pays en termes d'institutions et de ressources humaines. La performance du FIDA en Afrique subsaharienne (Afrique de l'Ouest et du Centre et Afrique orientale et australe) est relativement moins satisfaisante que celle enregistrée par le FIDA dans les trois autres régions du monde où cette organisation opère. Il semble que ce soit aussi le cas pour les autres donateurs multilatéraux. La performance en Afrique subsaharienne s'explique en partie par un contexte national plus difficile et plus diversifié que dans les autres régions. En Afrique subsaharienne, la plupart des pays concernés par des opérations du FIDA sont classés parmi les États fragiles et les pays à faible revenu ayant un environnement politique et institutionnel précaire. En particulier, les pouvoirs publics, les institutions de savoirs et les systèmes nationaux de statistique de nombreux pays africains souffrent d'une faiblesse relative de leurs capacités. Ils rencontrent donc des difficultés à formuler et à mettre en œuvre des politiques favorables aux pauvres dans le secteur de l'agriculture et du développement rural, ou encore à formuler des stratégies de pays et à concevoir, superviser et exécuter des projets.

239. Toutefois, un contexte reconnu comme difficile au stade de la conception du projet ou l'évolution de ce contexte durant son exécution ne peuvent être invoqués comme excuses d'un résultat décevant du projet au moment de sa clôture. La prise en compte des difficultés liées au contexte et la nécessité d'assortir les stratégies et les projets nationaux d'objectifs réalistes sont les responsabilités des équipes de conception.

240. Il est donc essentiel de disposer d'analyses plus complètes, de compétences et de ressources pour s'acquitter de ces responsabilités. Des analyses approfondies amélioreront aussi la participation des deux institutions au dialogue économique. Les partenariats avec d'autres institutions peuvent déboucher sur la réalisation d'analyses plus poussées et exhaustives, mais leur utilisation et leur adaptation aux besoins spécifiques des deux institutions va requérir un renforcement des compétences. Par conséquent, même si les partenariats axés sur le partage des savoirs sont un élément de réponse, les capacités d'analyse de la BAD et du FIDA devront aussi être renforcées. Si elles ne se dotent pas de la capacité d'entreprendre le travail d'analyse adéquat pour étayer leur participation à la concertation, leurs partenariats, leurs innovations et leur gestion des savoirs, les deux organisations n'obtiendront qu'un succès limité lorsqu'elles tenteront d'améliorer la pertinence de leurs stratégies ou la performance des opérations qu'elles financent.

241. Pas plus au FIDA qu'à la BAD, la complexité et la difficulté du contexte national ne constituent généralement pas un critère pour allouer des ressources administratives à la formulation d'un projet, d'un programme et d'une stratégie de pays ou à la supervision et à l'appui à l'exécution. Il pourrait être utile d'adopter une approche plus différenciée et d'introduire un tel critère lorsqu'il s'agit d'allouer des ressources aux pays dont le contexte est plus complexe et plus difficile et les institutions déficientes. Cette approche pourrait aider les institutions à élaborer de meilleures stratégies de pays et

projets et à améliorer la supervision et l'appui à l'exécution dans les situations difficiles. Néanmoins, leur personnel devra avoir des compétences, une expérience et des qualifications spécifiques pour travailler dans des environnements plus ardus.

242. **Nécessités de partenariats efficaces.** Le partenariat entre la BAD et le FIDA a, dans le passé, été faible. C'était davantage un partenariat opportuniste qu'un partenariat stratégique fondé sur les avantages comparatifs et la spécialisation. Peu de projets ont été cofinancés durant la période de 30 ans, la collaboration dans le cadre de la concertation et du partage des savoirs était rare et, dans l'ensemble, la Banque ne s'est pas bien acquittée du mandat de supervision des projets que le FIDA lui avait confié. Le cofinancement n'a que rarement donné de bons résultats, et le partenariat a souffert de l'absence de but stratégique. Toutefois, avec la signature d'un nouveau protocole d'accord en 2008 et compte tenu des impératifs de la Déclaration de Paris, il est possible d'établir un partenariat plus stratégique et plus fermement axé sur les résultats, fondé sur les avantages comparatifs et les domaines de spécialisation respectifs des deux institutions.

243. L'évaluation a défini cinq principes pour le développement futur du partenariat FIDA/BAD : i) mettre l'accent sur l'avantage comparatif et la spécialisation de chaque organisation ; ii) faciliter la participation du secteur privé ; iii) améliorer l'efficience au moyen de l'harmonisation des principaux processus opérationnels ; iv) mettre à profit l'augmentation des financements injectés dans l'agriculture et le développement rural en Afrique ; et v) documenter les bonnes pratiques en vue de la reproduction et de l'application à plus grande échelle par la BAD des innovations promues par le FIDA. Les partenariats de chacune des deux organisations avec d'autres partenaires au développement gagneraient beaucoup en efficacité en se conformant à des principes similaires qui mettent l'accent sur la complémentarité et les avantages comparatifs.

244. Le nouvel accord signé en 2008 dresse une liste générale de secteurs et de thèmes prioritaires et annonce explicitement un changement de cap en faveur d'une approche axée sur les résultats. L'évaluation conjointe constate cependant que le partenariat entre les deux organisations n'a pas tenu compte comme il se devait des avantages comparatifs et de la spécialisation. Il convient en particulier d'intensifier les efforts en matière de cofinancement et de collaboration dans le cadre de la supervision et du dialogue économique, et de prêter explicitement attention à l'application à plus grande échelle des innovations.

C. Recommandations

Recommandations destinées aux deux organisations

245. L'équipe d'évaluation conjointe a formulé les recommandations suivantes à l'intention des deux organisations, en mettant l'accent sur les "trois P" – politiques, performance et partenariat – qu'elle soumet pour examen à la direction du FIDA et à celle de la BAD.

Combler les lacunes en matière de politiques sectorielles

246. L'évaluation reconnait l'importance du leadership, de la solidité des institutions et de politiques sectorielles appropriées, mais constate que les lacunes en matière de politiques sectorielles ont entravé les progrès. La BAD et le FIDA devraient travailler de concert pour combler ces lacunes dans le secteur de l'agriculture et du développement rural en entreprenant les activités suivantes :

i) **Aux niveaux régional et infrarégional, accroître l'appui au CAADP pour lui permettre de s'acquitter de son mandat, et produire une déclaration conjointe d'appui à ce programme.** Le CAADP énonce un cadre d'orientation clair et complet pour l'agriculture et le développement rural en Afrique (des actions que l'Afrique dirige et s'approprie). Le FIDA et la BAD devraient publier une déclaration conjointe affirmant leur appui sans réserve au CAADP, et s'assurer que leurs politiques et leurs opérations sont explicitement alignées sur les piliers de ce programme.

ii) **Au niveau national, aider le gouvernement et les autres parties prenantes à élaborer des politiques de développement agricole et rural judicieuses, axées sur les résultats.** Ces politiques devraient refléter les besoins et la conjoncture du pays, reposer sur une analyse sectorielle approfondie et être alignées sur le cadre d'orientation du CAADP, entre autres l'engagement d'affecter 10 pourcent du budget national à l'agriculture et le taux de croissance annuelle cible de 6 pourcent pour le secteur, conformément à la Déclaration de Maputo. Étant donné que les possibilités et les obstacles varient selon le pays, le FIDA et la BAD devraient, en collaboration avec d'autres acteurs, contribuer au renforcement des connaissances nationales qui servent de fondements aux politiques sectorielles du pays et promouvoir une réforme là où il n'y a pas encore de politique judicieuse.

iii) **Au niveau national, appuyer les efforts de coordination et d'harmonisation au niveau sectoriel et aligner les stratégies et les programmes de la BAD et du FIDA sur le cadre d'orientation national dans la mesure du possible.** Une approche qui confie les leviers de commande au pays impose aux deux institutions d'aligner leurs stratégies et programmes sur les priorités nationales lorsqu'elles sont appropriées et, dans la mesure du possible, de soutenir l'élaboration de stratégies d'aide conjointe aux secteurs sous la direction des autorités nationales. Cette approche devrait contribuer à accroître la pertinence des stratégies de pays, notée comme insuffisante par l'équipe d'évaluation. La BAD et le FIDA devront se montrer sélectifs et se concentrer sur les sous-secteurs et les thèmes correspondant à leurs spécialisation et avantages comparatifs respectifs. L'évaluation indiquent que les deux institutions doivent accorder plus d'importance aux investissements dans les activités hors prêt, entre autres le dialogue économique, l'établissement de partenariats et la gestion du savoir, ainsi qu'à la diffusion et à l'application à plus grande échelle des innovations qui ont démontré leur intérêt. Elles devraient aussi user de leur influence pour accroître la participation des acteurs de la société civile et du secteur privé dans le dialogue sur les politiques.

iv) **Au niveau international, acquérir les connaissances et les capacités nécessaires pour être en mesure de participer aux discussions sur le commerce international et y défendre les intérêts des producteurs africains.** L'évaluation a noté que le régime commercial international en vigueur fragilisait l'agriculture en Afrique. Les deux institutions n'ont qu'une expérience limitée dans ce domaine, qui revêt pourtant une importance cruciale pour ce secteur. En conséquence, les deux organisations doivent définir leurs positions respectives en la matière et aider les pays emprunteurs à renforcer leur capacité de négociation dans les discussions sur le commerce international. En outre, toutes deux, mais surtout la BAD, devraient engager avec les pays africains un dialogue sur la taxation des produits agricoles à l'exportation.

Amélioration de la performance

247. L'évaluation conjointe souligne les réformes internes importantes entreprises ces dernières années par le FIDA et la BAD pour accroître l'efficacité de leurs interventions de développement et renforcer leurs processus opérationnels internes en vue d'obtenir de meilleurs résultats sur le terrain. Les deux organisations doivent poursuivre leurs efforts afin d'améliorer leur performance en tant qu'organismes de prêt, principalement au moyen de nouvelles mesures visant à mieux aligner leurs processus opérationnels sur une approche dont le pays assume la direction. Elle note aussi que la performance des emprunteurs demeure médiocre, et que les deux organisations n'ont pas agi suffisamment pour y remédier. Toutes deux doivent davantage s'atteler à renforcer les capacités des emprunteurs afin d'améliorer leur performance, et à favoriser une plus grande appropriation au niveau local de leurs interventions afin que les résultats de ces dernières soient meilleurs et plus durables. Quant aux gouvernements, nombre d'entre eux doivent faire davantage pour régler les problèmes organisationnels et remédier au manque de capacités dans le secteur agricole ; ils doivent également prendre l'initiative de réaliser une réforme sectorielle lorsqu'elle s'impose.

Performance des organismes de prêt

248. Dans le prolongement de leurs réformes internes récentes, la BAD et le FIDA devraient continuer à améliorer leur performance en entreprenant les activités suivantes :

i) **Améliorer les compétences, les connaissances et les capacités dans les domaines de l'élaboration des politiques, de l'analyse et de la gestion du savoir et des partenariats en vue de renforcer la pertinence et l'efficacité de leurs stratégies et interventions.** Pour donner suite aux recommandations ci-dessus en matière de politiques et à la performance, il faut d'autres compétences et des connaissances que celles limitées à la gestion de projets. De nombreux domaines demandent des compétences susceptibles de prendre en compte la dimension genre dans l'analyse et la planification. La BAD et le FIDA devraient identifier des sous-secteurs et thèmes où développer leurs connaissances et leur savoir-faire, et établir des partenariats de « partage des connaissances » avec d'autres institutions, y compris la FAO et la Banque mondiale dans les autres domaines. Ces recommandations ont une incidence sur le perfectionnement, le déploiement et le recrutement du personnel.

ii) **Apporter un appui plus substantiel à l'agriculture et au développement rural dans les États fragiles, en veillant attentivement au choix et à l'agencement des modalités de l'aide.** La BAD et le FIDA sont déterminés à soutenir davantage les États fragiles, lorsque la croissance de l'agriculture et l'appui aux moyens d'existence en milieu rural peuvent jouer un rôle déterminant. Lorsqu'ils coordonnent leurs actions avec d'autres acteurs, ils doivent faire en sorte que l'aide en faveur des États fragiles soit fournie selon des approches flexibles et susceptibles de s'adapter à l'évolution des besoins locaux, et utilise avec efficacité une gamme d'instruments d'aide. La fourniture bien ciblée et en temps opportun de l'assistance technique et des mesures de renforcement des capacités devrait être complétée par des investissements plus substantiels lorsque les circonstances locales le permettent.

iii) **Renforcer la présence dans les pays.** Pour promouvoir une approche privilégiant la conduite des actions par le pays dans le secteur de l'agriculture et du développement rural, il faudra une présence efficace dans les pays, accompagnée d'une délégation de pouvoirs, de ressources et du détachement de personnel d'un rang suffisamment élevé pour être capable de participer au dialogue sur les politiques aux divers niveaux de gouvernance. Ce renforcement de la présence aura entre autres avantages l'amélioration des diagnostics et des analyses, notamment une meilleure compréhension du contexte, avec pour résultat une meilleure gestion des risques et de meilleurs résultats sur le terrain tant pour les investissements que pour les activités hors prêt. Dans le souci de renforcer la collaboration sur le terrain, la mise en commun des ressources et le partage des bureaux pourraient être testés à l'échelon des pays.

iv) **Financer des projets et des programmes plus simples et mieux ciblés, entrepris dans le cadre de plans sectoriels coordonnés et axés sur les résultats.** Dans nombre de zones rurales, la population est confrontée à des obstacles difficiles à surmonter et souffrent de nombreux désavantages. Face à ces différents besoins, les organismes de développement ont souvent répondu par des projets à composantes multiples. Or, la plupart de ces projets s'avèrent complexes et difficiles à exécuter et, en général, ne donnent pas de bons résultats. En coopération avec les gouvernements partenaires, la BAD et le FIDA ont récemment commencé à préparer et à lancer des projets caractérisés par une conception plus simple et ciblés avec plus de précision, destinés à être complétés par d'autres interventions au sein d'un cadre coordonné reflétant une division du travail fondée sur l'avantage comparatif. Les deux institutions devraient poursuivre cette approche, en y intégrant une analyse détaillée des risques. L'efficacité des opérations financées par les deux organisations et la soutenabilité de leurs résultats doivent faire l'objet d'une attention prioritaire.

Performance des emprunteurs

249. La BAD et le FIDA n'ont accordé qu'une attention limitée au renforcement des capacités des gouvernements, afin de les aider à gérer plus efficacement la mise en œuvre de leurs politiques et programmes. Or, l'évaluation considère le manque de capacités des emprunteurs comme une contrainte grave. Il est recommandé que les deux institutions, en collaboration avec d'autres organismes possédant les compétences et l'expérience requises, s'attachent à :

i) **Aider les gouvernements à évaluer les capacités requises dans le secteur de l'agriculture et du développement rural, y compris des diagnostics des mécanismes institutionnels, et leur fournir un appui substantiel en matière de renforcement des capacités et de développement institutionnel.** L'équipe d'évaluation a constaté que les gouvernements n'ont pas de capacités suffisantes pour mener à bien les projets et les programmes et pour assurer la soutenabilité de leurs retombées. Vu le nombre de parties prenantes et d'institutions rurales, il n'est pas rare que la capacité des autres acteurs du secteur soit également limitée. La formation par elle-même suffit rarement pour combler ces lacunes. Dans bien des cas, la solution exige un renforcement des institutions et une réforme du secteur public. Il convient d'axer les efforts non seulement sur la gestion des programmes, notamment le S&E, mais aussi sur la formulation et la mise en œuvre des politiques.

ii) **Plus spécifiquement, aider les gouvernements à se doter des capacités nécessaires à la décentralisation politique et administrative.** Lorsque la gouvernance est décentralisée, l'affectation de personnel et de ressources aux administrations locales se traduit souvent par une fragmentation des capacités disponibles qui compromet gravement la réussite des actions de développement rural. La BAD et, en particulier, le FIDA doivent aider les gouvernements à gérer le processus avec efficacité et à renforcer les capacités là où le besoin s'en fait sentir.

iii) **L'égalité des sexes** est un autre domaine où les emprunteurs enregistrent des faiblesses. À cet égard, le FIDA et la BAD devraient commencer à travailler en étroite collaboration avec les gouvernements et les autres parties prenantes de certains pays pour poser des diagnostics conjoints des causes, des caractéristiques et des conséquences de l'inégalité hommes-femmes dans le secteur de l'agriculture et du développement rural et épauler l'élaboration de politiques et de mesures pratiques permettant de résoudre les problèmes recensés. Si elle donne de bons résultats, cette approche pourrait être appliquée à un large éventail de pays.

iv) Promouvoir l'augmentation des **investissements dans la recherche-développement** afin d'améliorer la productivité agricole et d'encourager l'innovation favorisant une croissance inclusive et le recul de la pauvreté.

Établissement de partenariats constructifs

250. La BAD et le FIDA ont déjà établi de nombreux partenariats à tous les échelons. Dans le contexte du développement induit par les pays, leurs principaux partenariats ont été conclus au niveau national avec les gouvernements, la société civile et le secteur privé. De tels partenariats doivent être coordonnés par les gouvernements avec l'appui des donateurs et des organismes de développement. Pour assurer que ces partenariats soient constructifs, il faut que la répartition des tâches soit appropriée et efficace et tienne compte des avantages comparatifs et de la spécialisation.

251. Les recommandations suivantes ont été formulées à partir des conclusions de la présente évaluation. La BAD et le FIDA devraient :

i) **Maintenir et intensifier leur partenariat bilatéral actuel, fondé sur le protocole d'accord de 2008, en identifiant un nombre limité de priorités régionales stratégiques précises, assorties d'un plan d'action clair et des ressources adéquates.** Le protocole d'accord propose un vaste programme d'action. Le succès de sa mise en œuvre requiert la priorisation d'objectifs stratégiques clairs et leur traduction sous forme d'activités à exécuter, choisies de façon judicieuse. Les ressources devront être suffisantes pour financer des activités spécifiques, et pour assurer une liaison, un suivi et une supervision efficaces. La réussite va dépendre du respect d'un plan d'action réaliste, bien défini et doté de ressources adéquates, qui définit de façon détaillée les objectifs, les activités à exécuter, les mécanismes de redevabilité, un calendrier contrôlable et des engagements budgétaires transparents.

ii) **Articuler leur partenariat sur leurs avantages comparatifs et leurs domaines de spécialisation et de complémentarité respectifs, et l'axer sur les résultats. Ceci donne la répartition suivante :**

a) Pour la BAD, ses compétences macroéconomiques et infrastructurelles, et pour le FIDA, sa spécialisation dans les aspects sociaux, microéconomiques et communautaires de l'agriculture et du développement rural.
b) Pour la BAD, son appui aux opérations (de grande envergure) du secteur privé, y compris l'agro-industrie, et pour le FIDA, son soutien aux petits producteurs et à leurs organisations, et son expérience en matière de crédit rural et de petites entreprises.
c) Pour le FIDA, un rôle de pionnier dans les innovations utiles aux pauvres, et pour la BAD, celui de porter ces innovations à plus grande échelle dans les domaines où elle possède les compétences nécessaires.

iii) **À l'échelon régional, développer leur partenariat dans le cadre du partenariat CAADP, pour appuyer ce programme.** Le rôle du FIDA et de la BAD dans la communauté des donateurs et des organisations de développement est de mobiliser et de coordonner l'ensemble des appuis en faveur de l'agriculture et du développement rural en Afrique. En conformité avec la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra, les deux institutions doivent travailler avec de grands acteurs, tels que la FAO, la Banque mondiale et l'Union européenne, et avec les donateurs bilatéraux (en particulier l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID[48]), sans oublier les instituts s'intéressant aux politiques et à la recherche, tels que l'IFPRI.

Recommandations destinées à la BAD

252. Le secteur de l'agriculture et du développement rural ne compte pas parmi les priorités opérationnelles de la Stratégie à moyen terme 2008-2012 de la BAD, et cette dernière a d'ailleurs réduit la part du budget qu'elle lui consacre. La Banque continue néanmoins d'affecter d'importantes ressources au secteur et a réagi efficacement à la crise des prix des denrées en 2008 en prenant des mesures à court terme et en réorientant un programme à moyen terme. Une nouvelle stratégie pour l'agriculture a été élaborée à la fin de 2009 à partir des conclusions de la présente évaluation et a été approuvée par le Conseil de la BAD en février 2010[49].

[48] L'USAID a traditionnellement été l'un des plus gros donateurs dans le secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique.

[49] *Groupe de la Banque africaine de développement, stratégie du secteur de l'agriculture 2010-2014*, BAD, février 2010.

253. Il est recommandé que la BAD :

i) **Continue d'intervenir directement dans le secteur de l'agriculture et du développement rural, mais élabore une stratégie plus sélective, étroitement liée à ses priorités à moyen terme et alignée sur le CAADP.** La Banque devrait maintenir son appui à ce secteur en raison de son importance et de sa contribution à la croissance et à la lutte contre la pauvreté, mais aussi des conséquences d'une succession de crises alimentaires, énergétiques et financières. En revanche, elle ne devrait pas tenter de s'attaquer à tous les problèmes du secteur à l'échelle du continent ou avec tous les partenaires. La stratégie révisée devrait être très sélective et se fonder sur ses avantages comparatifs. Elle devrait assurer une meilleure cohérence entre des activités de développement agricole et rural et les priorités opérationnelles de sa Stratégie à moyen terme, en particulier le soutien aux opérations du secteur privé. Les priorités stratégiques à moyen terme du document de la Banque en réponse à la crise alimentaire sont donc justes mais devraient être affinées pour jeter les bases d'une stratégie sectorielle sélective à moyen terme.

ii) **Après l'approbation d'une stratégie révisée, lance une vaste campagne de communication pour informer les dirigeants africains et les autres donateurs du secteur de ses objectifs stratégiques sectoriels.** Le changement apporté par la Banque à ses politiques agricoles ont envoyé des signaux contradictoires aux décideurs du continent et aux autres institutions de développement. Elle doit donc effectuer une réorientation de son message institutionnel pour réitérer son engagement et ses priorités. L'élaboration d'une stratégie révisée et sa mise en œuvre devraient faire appel non seulement à OSAN mais également aux départements de la BAD qui appuient directement ou indirectement l'agriculture et le développement rural.

iii) **Renforce son appui en faveur du développement régional et infrarégional.** Les infrastructures, les marchés et les institutions de la région et de ses sous-régions revêtent une importance cruciale pour le développement de l'agriculture. La BAD devrait s'employer tout particulièrement à aider les pays à augmenter leurs investissements et à renforcer la coordination à l'échelon régional, en utilisant mieux les instruments de prêt existants, et en mettant au point des mécanismes d'allocation au niveau régional.

iv) Veille à doter la stratégie révisée de ressources humaines et financières suffisantes de manière à ce qu'elle soit exécutée efficacement. De même, elle doit s'efforcer de tirer parti de financements supplémentaires provenant du secteur privé, de donateurs privés, des États arabes et de donateurs non traditionnels, dont le Brésil, la Chine, la République de Corée et l'Inde. Des mesures devraient également être prises afin que des ressources adéquates soient fournies aux pays membres régionaux et aux départements opérationnels aux fins de la réalisation d'analyses et d'études sectorielles importantes.

Recommandations destinées au FIDA

254. Il est recommandé que le FIDA :

i) **Se consacre de manière plus stratégique à des activités d'analyse.** Ce travail est essentiel pour étayer la formulation des stratégies de pays et la conception des projets. Pour cela, il doit développer ses capacités analytiques internes et forger des partenariats stratégiques avec d'autres institutions qui ont de telles capacités. Le FIDA aura donc besoin de ressources additionnelles, en termes financiers et en termes de renforcement des capacités.

ii) **Alloue de façon différentielle ses ressources administratives.** Compte tenu des carences institutionnelles et politiques des États fragiles et des pays dont l'EPIN (évaluation des politiques et des institutions nationales) est faible, l'allocation des

ressources administratives à ces pays devraient être rehaussée pour leur permettre de réaliser les analyses nécessaires à la formulation des stratégies de pays et à la conception des projets, et de superviser et appuyer leur exécution. Le FIDA serait alors en mesure de renforcer sa participation et son appui aux programmes entrepris dans les pays dont les capacités sont plus faibles et où le contexte est plus difficile.

iii) **Planifie des activités choisies et menées conjointement par les divisions Afrique de l'Ouest et du Centre, Afrique orientale et australe, et Proche-Orient et Afrique du Nord.** Un des choix pourrait être l'élaboration d'un programme de partage des connaissances portant sur les enseignements tirés, les bonnes pratiques et l'expérience accumulée par les trois divisions régionales. Une politique proactive d'échange de personnel et de consultants entre les trois divisions devrait également être formulée. Les activités conjointes pourraient aussi comprendre des programmes de dons régionaux permettant de financer, par exemple, la recherche agricole relative à des problèmes transrégionaux.

APPENDICE 1

Rapport des experts indépendants de haut niveau

Évaluation conjointe des politiques et opérations menées en Afrique par la Banque africaine de développement et le Fonds international de développement agricole dans le domaine de l'agriculture et du développement rural

Observations des experts indépendants de haut niveau[50]

Introduction

Comme requis dans notre lettre de mission, vous trouverez ci-dessous un résumé de notre bilan commun des processus, méthodes et contenus généraux de l'évaluation conjointe (EC) des politiques et des opérations menées en Afrique dans le domaine de l'agriculture et du développement rural. Ce bilan a été effectué conjointement par le Bureau de l'évaluation du FIDA (OE) et le Département de l'évaluation des opérations de la BAD (OPEV).

Outre notre obligation de garantir l'indépendance et la qualité de l'évaluation conjointe (EC), notre mission consistait à fournir des directives stratégiques et des conseils au Comité commun de supervision. Durant tout le processus, notre travail a été facilité par le Secrétariat de l'évaluation conjointe qui nous a permis d'accéder à tous les documents significatifs, et de rencontrer aisément les membres du personnel et les consultants qui ont réalisé ce travail.

Comme requis, nous avons formulé des observations sur la totalité des résultats notables de l'évaluation. Nous avons également participé, en groupe ou individuellement, à des réunions et des ateliers déterminants pour l'évaluation conjointe. Les réunions de Tunis et de Rome ont notamment favorisé une interaction directe avec le personnel des deux institutions, et la conférence organisée à Bamako (Mali) nous a éclairés sur les points de vue des partenaires africains.

Un défi unique en matière d'évaluation

Ce sont les présidents du FIDA et de la BAD qui sont à l'origine de cette évaluation conjointe (EC), estimant qu'une nouvelle approche opérationnelle du développement agricole et rural était nécessaire pour améliorer les résultats dans ce domaine. Les deux institutions pouvaient également tirer des enseignements utiles d'un examen réalisé en commun. En 2006, les directeurs de l'OE et de l'OPEV ont par conséquent décidé de réaliser une évaluation véritablement commune.

Ce fut un choix audacieux car si toutes les évaluations collaboratives des organisations multilatérales ont été jusqu'alors menées en parallèle, l'OE et l'OPEV ont jugé que le regroupement de leurs ressources et leur collaboration étroite sur le terrain pouvaient améliorer la nature, la fiabilité et la qualité des données issues de l'évaluation. Un travail véritablement collectif devait par ailleurs réduire la charge administrative pesant sur chacun des pays membres et générer des conclusions utiles sur le partenariat FIDA-BAD.

Bien que conscients des avantages d'une authentique démarche commune, l'OE et l'OPEV n'ignoraient pas les risques encourus et ont pris des mesures sensées pour les atténuer. Ils ont notamment défini les responsabilités de chacun ainsi que des protocoles de communication précis, et établi conjointement des programmes de travail communs. Ils se sont par ailleurs entendus sur le champ d'application de l'EC dont le but était, d'une part, d'améliorer l'efficacité des politiques et des opérations de la BAD et du FIDA en matière d'agriculture et de développement rural en Afrique,

[50] Per Pinstrup-Andersen, Seydou Traoré et Robert Picciotto.

d'autre part, d'en examiner la pertinence, les résultats et l'impact, et enfin d'évaluer la teneur du partenariat entre les deux institutions et de formuler des recommandations afin de renforcer l'efficacité de leur action de développement.

Au cours des grandes phases de l'évaluation, nous nous sommes efforcés de fournir des directives stratégiques et des conseils de spécialistes sans "aller trop loin" et nuire à l'intégrité du processus. S'appuyant sur un document commun datant d'octobre 2006, les conseils d'administration de la BAD et du FIDA ont donné leur aval à la réalisation de l'EC en novembre et décembre 2006. Le processus d'évaluation a véritablement commencé en juillet 2007, après la signature d'un mémorandum d'accord par l'OE et l'OPEV, et un premier rapport commun a été publié dès janvier 2008. Les parties ont convenu que l'EC se composerait de quatre documents fondamentaux : i) une présentation générale du développement agricole et rural en Afrique ; ii) une méta-analyse des évaluations indépendantes ; iii) une étude spéciale des partenariats ; iv) une évaluation des processus de réforme internes.

Par ailleurs, un examen approfondi de documents et des entretiens systématiques avec le personnel ont été menés dans les deux institutions. Sur la base d'un rapport provisoire, des consultations ont eu lieu ultérieurement avec la direction, le personnel et les organes directeurs des deux organisations. Elles se sont conclues par la mise en route d'une évaluation de la qualité à l'entrée, de huit études de pays et d'une enquête d'opinion dans six États, dont les conclusions ont été intégrées dans le rapport final. Par la suite, les directions de la BAD et du FIDA ainsi que les représentants des gouvernements africains, de la société civile et des donateurs ont été appelés à formuler leurs observations sur un document préliminaire au cours d'une réunion organisée à Bamako en mai 2009. Le document final a tenu compte des observations de toutes les parties.

Résultat de l'évaluation

Les parties se sont entendues sur un champ d'application assez vaste de l'EC. Outre une méta-évaluation des projets en cours et des rapports d'évaluation par pays, l'OE et l'OPEV ont décidé que l'EC examinerait le contexte global du développement agricole et rural en Afrique et en tirerait des enseignements fondamentaux afin d'évaluer la pertinence des opérations de la BAD et du FIDA. Le rapport devait également examiner les projets de réforme en cours au sein des deux institutions et les modalités pratiques de leur partenariat. Chacune de ces tâches constituait à elle seule une gageure. Une fois associées, elles représentaient un enjeu d'une exceptionnelle complexité.

Le choix de la méthodologie a été déterminé par l'absence d'objectifs définis en matière de développement agricole et rural et la carence de paramètres transparents et de modalités fiables de mesure de la performance dans les deux organisations. Le recours au jugement des experts s'est révélé inévitable et la triangulation des méthodes d'évaluation impérative. En définitive, le rapport final nous semble exhaustif, ses analyses fiables, ses conclusions stratégiques et ses recommandations réfléchies et utiles. Si ses conclusions sont approuvées et mises en œuvre par les directions et les conseils d'administration de la BAD et du FIDA, l'évaluation devrait avoir des effets positifs au sein des deux institutions et de leurs pays membres. Un tel résultat aurait été impossible sans un processus d'évaluation complexe et participatif tenant compte des points de vue des gouvernements africains.

Des consultations préalables ont contribué à minimiser, dans les deux institutions, les restrictions imposées par la rareté de données rigoureuses, fiables et comparables sur les résultats en matière de développement agricole et rural. Face à l'absence systématique de données de référence et à l'insuffisance d'indicateurs de performance vérifiables à tous les échelons (projets, pays et institutions), les évaluateurs ont dû « se débrouiller » et s'en remettre à des examens sur dossiers, des synthèses de rapports, des études spéciales, des visites sur le terrain, de nombreux entretiens et consultations avec un très grand nombre de partenaires.

Face aux problèmes de communication, à la disparité des connaissances et à l'insuffisance de données significatives, il a fallu remanier et étoffer les équipes de consultants à mi-parcours. De plus, pour garantir le respect de notre mandat, les personnels de l'OE et de l'OPEV ont dû participer plus activement que prévu à la rédaction du rapport final. L'évaluation a également été retardée suite à la

décision d'ajouter une enquête d'opinion et une étude et suite aux examens internes approfondis et consultations interinstitutionnelles engagés à divers stades du processus.

Au final, l'évaluation a pris un an de retard et enregistré des coûts supplémentaires. Bien que de tels dépassements et surcoûts ne soient pas inhabituels dans des évaluations aussi vastes et complexes, il convient de féliciter les directeurs de l'OE et de l'OPEV qui ont su intervenir et agir efficacement pour garantir un résultat de haute qualité. En fin de compte, nous sommes heureux que le processus d'évaluation ait été bien mené et que les méthodes d'analyse choisies se soient révélées conformes à la bonne pratique de l'évaluation des activités de développement.

Enjeux du développement agricole et rural

L'évaluation conjointe souligne les tendances à l'amélioration de la croissance économique et agricole dans certaines régions de l'Afrique sous l'impulsion du secteur privé, suite aux réformes macroéconomiques et de gouvernance initiées dans les années 1990. Cette constatation est une réfutation salutaire de l'afro-pessimisme injustifié prévalant depuis trop longtemps dans la littérature sur le développement. De même, l'évaluation conjointe a recensé à bon escient les obstacles importants à surmonter pour faire avancer l'agriculture africaine.

Les enjeux du développement agricole et rural en Afrique sont énormes. Les rendements céréaliers ne sont que de 1,1 tonne par hectare, soit un tiers du rendement moyen mondial. La valeur ajoutée par travailleur agricole en Afrique représente 38 pourcent de la moyenne mondiale. L'agriculture africaine a progressé au rythme d'environ 4 à 5 pourcent de la fin des années 1990 au milieu de la décennie en cours, soit à peu près la croissance moyenne enregistrée dans les autres pays en développement. Mais ce pourcentage est bien inférieur au niveau atteint en Inde au cours de la révolution verte (6 pourcent). De plus, les taux élevés de croissance démographique dans de nombreux pays africains se traduisent par des taux de croissance agricole par habitant assez modestes.

Ces déficits de résultats s'expliquent en partie par l'inégalité des conditions d'accès aux marchés mondiaux des produits vivriers et agricoles. Le commerce des produits agricoles se caractérise par de fortes subventions et des barrières commerciales injustes imposées par les pays de l'OCDE. Cette asymétrie chronique des relations commerciales s'est perpétuée en raison du poids dominant des pays de l'OCDE au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), de l'absence de réponse cohérente des décideurs africains et du sentiment d'impuissance qui en résulte chez ces derniers.

La triple crise, alimentaire, énergétique et financière, qui a récemment frappé le monde a encore aggravé cette situation déjà précaire. Avant même la récession mondiale, l'Afrique se trouvait déjà à la traîne dans la réalisation du premier Objectif du Millénaire pour le développement (OMD), à savoir la réduction de moitié de la part des individus vivant dans la pauvreté et souffrant de la faim d'ici à 2015. Ainsi, entre 1990 et 2008, l'indice de la faim mis au point par l'IFPRI a reculé de 11 pourcent en Afrique, un niveau bien inférieur aux progrès enregistrés hors du continent africain (une chute de 25 à 40 pourcent). Le nombre d'Africains souffrant de malnutrition a considérablement augmenté depuis les années 1980, et les deux tiers de la population sous-alimentée du monde vivent désormais en Afrique subsaharienne.

Depuis l'entrée dans le nouveau millénaire, on dénombre plus de 30 crises alimentaires par an, contre environ 15 dans les années 1980. Cet accroissement est essentiellement imputable à l'Afrique, où les situations d'urgence alimentaire attribuables à l'homme (violents conflits, par exemple) ont doublé depuis vingt ans. Les pays les plus durement frappés sont la République démocratique du Congo, l'Érythrée, le Burundi, le Niger et la Sierra Leone.

Dans un tel contexte, nous nous félicitons que le rapport mette l'accent sur la nécessité de : i) commercialiser les produits agricoles de l'Afrique ; ii) s'attaquer frontalement aux problèmes posés par le développement des biocarburants ; iii) encourager la recherche-développement dans le domaine des nouvelles biotechnologies adaptées aux conditions locales. Les deux organisations, en particulier la BAD, devraient privilégier ces nouvelles orientations.

Volonté politique et investissement dans le développement agricole et rural

Le rapport de l'EC souligne à juste titre que le défi posé par la réduction de la pauvreté en Afrique ne pourra être relevé en l'absence d'un changement radical de politique. Les pays donateurs et bénéficiaires doivent non seulement prendre conscience des effets néfastes de leurs politiques passées mais aussi reconnaître les particularités du développement agricole et rural en Afrique : niveaux très insuffisants d'investissement en milieu rural, importations massives de produits alimentaires et chronicité de la faim et de la malnutrition. Les menaces imminentes résultant du changement climatique rendent d'autant plus urgente la réforme des politiques.

L'EC a donc vu juste quand elle souligne les répercussions du protectionnisme agricole des pays de l'OCDE sur la pauvreté rurale en Afrique. De même, les gouvernements et les donateurs devraient tous reconnaître l'intérêt des investissements dans le développement agricole et rural en raison de leur effet multiplicateur élevé. En Afrique, les obstacles majeurs au développement agricole et rural sont la médiocrité de l'infrastructure, le coût élevé des transports, l'état rudimentaire des marchés financiers, le manque d'accès à des technologies de production adaptées et, de manière générale, un environnement peu propice à l'entreprise privée. En d'autres termes, l'Afrique souffre d'une insuffisance criante de biens publics adaptés aux besoins de l'entreprise et de l'investissement privés dans le développement agricole et rural.

Il est probable que l'EC n'ait pas suffisamment insisté sur cette priorité ou sur les problèmes sous-jacents qui ont fait obstacle au développement de l'investissement dans l'agriculture africaine, par exemple les restrictions budgétaires imposées par les institutions financières internationales ou la rareté des flux financiers privés en faveur du développement agricole et rural. De telles considérations soulignent là encore la nécessité pour les deux organisations d'accorder une plus grande priorité au développement agricole et rural dans leurs propres programmes.

La réalité est tout simplement que le niveau actuel des dépenses publiques dans le développement agricole et rural ne correspond pas aux besoins accrus d'investissement dans la sécurité alimentaire (estimé par le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique-NEPAD à 18 milliards de dollars US par an). Bien sûr, les dépenses publiques accrues en faveur de l'agriculture doivent être de qualité et viser les priorités opérationnelles justes, dans un contexte d'amélioration des politiques de développement agricole et rural. Des prêts et des conseils de qualité et bien ciblés sur les grandes orientations, fournis de manière accélérée par la BAD et le FIDA, sont devenus un besoin urgent. De telles mesures aideraient l'Afrique à surmonter les effets de la crise financière.

Certes, les gouvernements africains ont lancé dans le cadre du NEPAD un Programme intégré pour le développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA) prescrivant le développement renforcé de l'investissement et l'amélioration de la gouvernance du secteur. Mais l'action n'a pas été à la hauteur de la rhétorique, et c'est à la BAD et au FIDA qu'il incombe de prendre des initiatives plus fermes et plus cohérentes pour soutenir les activités du NEPAD. Ainsi, pour une meilleure prise en charge par l'Afrique des priorités qui ressortent de l'évaluation conjointe, une démarche commune de la BAD et du FIDA auprès de l'Union africaine et du NEPAD pourrait les aider à concevoir et à bâtir une large coalition en faveur du développement agricole et rural en Afrique.

Réévaluation des priorités du secteur

Le rapport final souligne qu'il est possible d'améliorer la productivité agricole africaine en privilégiant la commercialisation et en développant les liens entre les petits exploitants et les filières agroalimentaires modernes. A cette fin, il faudra non seulement réformer les régimes fonciers mais aussi accroître les soutiens financiers et techniques ainsi que l'aide à la recherche en vue de développer les marchés des intrants et des produits agricoles et d'encourager la transformation locale des produits agricoles (par exemple le coton) et d'autres activités agro-industrielles. De plus, le commerce équitable international et les mouvements en faveur de l'agriculture biologique offrent de nouveaux débouchés.

De même, nous soutenons pleinement l'accent mis dans l'évaluation conjointe sur l'amélioration de la parité hommes-femmes dans les opérations de développement agricole et rural, et sur la nécessité de combler le déficit de connaissances et d'innovations entravant ce développement en Afrique. Plus particulièrement, la BAD et le FIDA devraient œuvrer davantage pour une meilleure gestion de la recherche agricole dans la région et pour la promotion des mesures requises afin de profiter pleinement de la révolution des biotechnologies. À cet égard, il conviendrait de donner la priorité à la promotion de la recherche et de l'enseignement dans les universités africaines.

Enfin, l'attention particulière accordée par l'EC aux États fragiles est tout à fait justifiée, ces derniers ayant été négligés par les donateurs. Le lancement de programmes de développement agricole et rural à assise communautaire dans les pays sortant d'un conflit ouvre des perspectives très intéressantes. Il aurait été souhaitable que l'évaluation reconnaisse plus explicitement le problème de "dépendance à l'aide" créé par les formules d'attribution de l'aide selon la performance adoptées par les deux institutions. En outre, l'EC aurait pu insister davantage sur l'importance cruciale de la prise en compte des situations de conflit (par la réduction des inégalités entre les groupes et les régions et la priorité à l'emploi des jeunes, à une gestion efficace des ressources naturelles, à la diversification de l'économie, etc.).

Examen des problèmes liés à la performance

La qualité des projets est un facteur déterminant. À cet égard, les résultats de la méta-évaluation de la performance effectuée dans le cadre de l'EC tempèrent l'enthousiasme. La méta-évaluation décrit les réformes récentes mais confirme la nécessité d'accroître l'efficacité des opérations de développement agricole et rural dans les deux institutions. En particulier, parmi les 60 à 70 opérations notées satisfaisantes, nous notons que la part des interventions jugées plutôt satisfaisantes semble beaucoup trop élevée.

Nous souhaitons également signaler que, dans la pratique, l'évaluation met insuffisamment l'accent sur l'impact. Sur ce point, la conclusion selon laquelle 35 à 40 pourcent seulement des projets examinés dans le cadre de la méta-évaluation sont susceptibles d'engendrer des résultats durables devrait être un signal d'alerte. Certes, les résultats opérationnels dans le domaine du développement agricole et rural sont similaires à ceux d'autres institutions de développement, outre que le FIDA et la BAD ont lancé des réformes internes afin d'améliorer la qualité de leurs opérations. Ces réformes devraient toutefois être intensifiées en introduisant une assurance de la qualité indépendante en temps réel.

Le renforcement des systèmes et des processus de suivi et d'évaluation (S&E) dans les pays emprunteurs est une autre priorité importante compte tenu des graves insuffisances des données de référence et des observations sur l'état d'avancement sur le terrain relevées par l'évaluation. La direction devra également accorder une grande attention au décalage actuel entre les notes d'évaluation de la performance au niveau des projets et au niveau des pays (le "paradoxe micro-macro") en vue d'améliorer la pertinence des opérations de développement agricole et rural et l'interface entre la formulation de la stratégie des pays et la conception des projets.

Nous relevons également que la performance globale des opérations est légèrement meilleure au FIDA qu'à la BAD, une situation peut-être imputable à l'enveloppe de ressources limitées dont dispose la

BAD. Toutefois, l'on pourrait croire que la Banque tirerait grand profit d'une prise de position plus ferme et d'un partenariat plus étroit avec le FIDA. Il est impératif pour les deux institutions de progresser dans la réalisation des objectifs définis dans la Déclaration de Paris en alignant plus étroitement leurs opérations sur les processus nationaux et en revoyant le dosage des instruments utilisés (par exemple, plus d'approches sectorielles).

Tous ces objectifs visant à l'amélioration de la qualité ne sauraient être atteints sans développer la concertation dans les pays, la qualité des services autres que celles liées au prêt et sans transformer les processus de gestion institutionnelle. Fort heureusement, tant le FIDA que la BAD se sont engagés à devenir des organisations du savoir, à accroître leur présence dans les pays et rendre leurs processus opérationnels plus rationnels et plus efficients.

Enfin, l'évaluation conjointe prend fermement position quand elle souligne la nécessité de se concentrer davantage sur le manque de moyens faisant obstacle à la bonne performance des emprunteurs. S'il incombe aux gouvernements de prendre les rênes, le FIDA et la BAD devraient leur fournir un soutien significatif et conforme à leurs principes, qui pourrait susciter un débat honnête, transparent et approfondi afin d'encourager l'adoption de politiques et de programmes adéquats.

Un tel rôle est pertinent et approprié dans la mesure où les deux organisations sont des partenaires considérés et respectés de la plupart des pays de la région et qu'elles sont très bien placées pour collaborer avec des organisations régionales et d'autres partenaires du développement sur la réduction du déficit de politique et de moyens.

Le Partenariat

Outre la recommandation de l'EC sur une plus grande focalisation des interventions sur le pays, nous approuvons aussi sa recommandation sur le renforcement des liens avec la société civile et le secteur privé. Compte tenu de la fragmentation actuelle de l'architecture de l'aide, des alliances axées sur les objectifs du développement agricole et rural pourraient améliorer la cohérence globale des mesures prises.

Jusqu'à récemment, et en dépit d'une relation vieille de trente ans, la BAD et le FIDA n'avaient pas défini de paramètres, objectifs et indicateurs précis. Aucune des deux institutions n'a déployé de sérieux efforts pour se rapprocher de l'autre. La médiocrité des résultats de leur partenariat dans les domaines de la supervision et du cofinancement est frappante. Les deux institutions ne sont pas parvenues à : i) mettre en place des incitations adéquates pour le personnel aptes à renforcer le partenariat ; ii) traduire les accords institutionnels en modalités pratiques efficaces à l'échelle des pays et du secteur ; et iii) fixer des priorités pour la pléthore de partenariats que les deux institutions ont prétendu avoir forgés sans créer de structures ou de dispositifs de suivi efficaces.

Par conséquent, la BAD et le FIDA devraient consolider leur alliance, et ce pour faire face aux défis stratégiques suivants : l'évolution récente de l'architecture de l'aide ; l'importance de la Déclaration de Paris ; la nécessité pour les deux institutions d'améliorer la concertation dans les pays et la gestion des savoirs ; etc. L'évaluation conjointe relève avec précision les points de complémentarité entre les avantages « matériels » de la BAD et les atouts « logistiques » du FIDA. Ces constatations confirment les avantages substantiels qui découleraient d'un partenariat efficace. Nous sommes également convaincus que ce partenariat tirerait aussi avantage de l'adoption de stratégies nationales communes et de la reproduction systématique des innovations prometteuses.

Robert Picciotto
Per Pinstrup-Andersen
Seydou Traoré
24 Novembre 2009

APPENDICE 2

Suites données par la Direction à l'évaluation conjointe des politiques et opérations menées en Afrique par la BAD et le FIDA dans le domaine de l'agriculture et du développement rural

I. GÉNÉRALITÉS ET INTRODUCTION

1. Les directions de la Banque Africaine de Développement (BAD) et du Fonds International de Développement Agricole (FIDA) (ci-après dénommées la Direction) se félicitent de la publication de ce rapport sur l'évaluation conjointe de leurs politiques et opérations menées en Afrique dans le domaine de l'agriculture et du développement rural. L'évaluation avait quatre objectifs : i) déterminer la pertinence de ces politiques et opérations au vu des questions actuelles et des problématiques nouvelles ; ii) évaluer leur performance et leur impact ; iii) évaluer le partenariat stratégique entre le FIDA et la BAD et les partenariats établis avec d'autres parties prenantes du secteur ; et iv) formuler des recommandations pour améliorer l'efficacité de l'action de développement des deux institutions.

2. L'évaluation, réalisée à la demande des conseils d'administration de la BAD et du FIDA, a été entreprise conjointement par les bureaux indépendants de l'évaluation des deux institutions. Le rapport final s'appuie sur l'analyse principale et les points essentiels du rapport intérimaire, le rapport de synthèse sur les pays comprenant l'enquête d'opinion, et l'examen de la qualité à l'entrée. Le rapport intérimaire lui-même a été établi à partir de quatre documents de travail portant sur : i) les problèmes relatifs au contexte du développement agricole et rural en Afrique ; ii) une méta-évaluation des opérations antérieures financées par les deux institutions en Afrique ; iii) un examen du partenariat BAD-FIDA, mais également des partenariats mis en place avec d'autres acteurs importants ; et iv) une analyse de certains processus internes et de leur impact sur les résultats.

3. La Direction souhaite féliciter le Département de l'Evaluation des Opérations (OPEV) de la BAD et le Bureau de l'évaluation (OE) du FIDA d'avoir produit cette évaluation de manière collégiale et de lui avoir communiqué des renseignements sur l'état d'avancement de l'évaluation et les conclusions qui en ont été tirées. Cette évaluation est pertinente dans un environnement en pleine mutation, tant sur le continent africain qu'à l'échelle mondiale.

4. La Direction prend note des éléments soulignés dans le rapport qui confirment que la BAD et le FIDA sont non seulement des acteurs importants dans le domaine de l'agriculture et du développement rural, mais qu'ils sont également des partenaires de confiance, respectés dans la plupart des pays de la région. Il convient de signaler que, jusqu'à récemment, les deux institutions fournissaient environ 50 pourcent du montant total de l'aide publique multilatérale au développement en faveur du secteur en Afrique. Elles sont donc l'une et l'autre bien placées pour collaborer avec les organisations régionales de développement et les gouvernements nationaux en vue de combler les lacunes qui existent actuellement en matière de politiques, d'investissements et de capacité. Elles occupent une position dont il faut tirer parti pour promouvoir le secteur.

5. Le présent document souligne les principales conclusions et recommandations de l'évaluation conjointe et présente les observations de la Direction sur cette évaluation ainsi qu'un plan d'action sur les étapes à suivre. Ce faisant, il souligne à la fois l'action en cours et les plans d'avenir.

6. Globalement, la Direction approuve, dans une très large mesure, les conclusions et les recommandations qui figurent dans le rapport d'évaluation, tout en sachant que les recommandations sont de nature générique et pourraient ne pas être applicables dans certains pays ou dans certains contextes. Quand la Direction estime que tous les facteurs pertinents n'ont pas été analysés de façon assez détaillée ou que les affirmations ne sont pas assez nuancées, elle le signale. Elle s'engage par ailleurs à prendre les mesures nécessaires pour résoudre les problèmes relevés et pour appliquer les recommandations qu'elle a approuvées. À cet effet, les annexes suivantes ont été jointes :

a) La liste des recommandations formulées et suites que la Direction propose de leur donner ; et

b) Les principaux résultats, indicateurs et valeurs de référence pour l'évaluation de la performance des partenariats en 2010.

7. En outre, lors de la réunion des partenaires tenue le 20 novembre 2009 à Tunis, en Tunisie, il a été convenu que l'état d'avancement des mesures proposées par la direction et les résultats obtenus en 2010 seraient examinés et qu'il y serait donné suite[51]. De plus, un plan d'action commun sera préparé pour 2011 et chaque année suivante. Sa mise en œuvre sera régulièrement suivie et contrôlée. Lors de cette réunion, il a également été convenu que des points de contact seraient désignés pour certaines activités dans chacune des deux institutions afin de renforcer la coordination au niveau opérationnel et afin de faciliter la collaboration.

8. Ce document se divise en trois parties principales qui correspondent à la structure des recommandations :
Section II : réponse commune des directions des deux institutions dans les domaines qui les concernent l'une et l'autre, c'est-à-dire les politiques et les institutions, la performance des organismes de prêt, celle des emprunteurs et le renforcement des partenariats. Les réponses fournies dans cette partie sont approuvées conjointement par la direction des deux institutions.
Section III : réponses séparées de la Banque
Section IV : réponses séparées du Fonds.

II. REPONSE COMMUNE DES DIRECTIONS DE LA BANQUE ET DU FONDS

A. CONTEXTE, POLITIQUES ET INSTITUTIONS

9. La Direction approuve la conclusion de l'évaluation conjointe selon laquelle le pessimisme qui avait caractérisé les évaluations antérieures des perspectives de l'agriculture et du développement rural en Afrique n'est plus de mise et que l'Afrique est désormais un continent en mutation. En dépit des effets défavorables de la crise économique mondiale et de la lourdeur des procédures appliquées au commerce des produits agricoles par certains pays membres de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), les perspectives sont bonnes.

10. L'évaluation conclut que l'agriculture et le développement rural resteront les piliers de la plupart des économies africaines et que les deux institutions devront maintenir leur engagement dans le secteur, mais en adoptant une orientation spécifique correspondant à leurs objectifs comparatifs et stratégiques respectifs. On y relève que la Banque a déjà défini ses priorités pour l'avenir en mettant l'accent sur l'irrigation et la gestion de l'eau, l'infrastructure rurale et la réduction des pertes après récolte. La Direction approuve cette conclusion.

11. Dans les États fragiles, la BAD poursuivra son appui en faveur de l'agriculture et du développement rural tout en prêtant une attention particulière au choix des modalités d'aide et à leur enchaînement, conformément à la Stratégie d'engagement accru dans les États fragiles, qui comporte trois grands axes : i) financement supplémentaire pour soutenir la gouvernance et le renforcement des capacités, ainsi que la remise en état et la construction d'infrastructures de base ; ii) apurement des arriérés ; et iii) soutien ciblé au renforcement des capacités et à la gestion des savoirs.

12. Les opérations menées par le FIDA dans les États fragiles sont conformes à sa politique en matière de prévention des crises et de redressement, aux termes de laquelle le Fonds s'est engagé à prendre des mesures en amont pour éliminer les causes profondes des crises. Cette politique est complétée par l'engagement pris par le FIDA au cours de la période de la huitième reconstitution (2010-2012) d'améliorer l'efficacité de son action de développement dans les États fragiles en adoptant également une approche souple de la conception des programmes et des projets, fortement axée sur le renforcement des capacités des communautés et des institutions publiques. Par le biais de ses projets, le FIDA met aussi à l'essai des politiques et stratégies sectorielles adaptées, en tire des

[51] Ont participé à cette réunion des représentants des directions de la BAD et du FIDA et de leurs bureaux respectifs de l'évaluation. La délégation de la Banque était dirigée par le Président, M. Donald Kabureka et celle du FIDA par M. Kevin Cleaver, Président adjoint, responsable du Département gestion des programmes.

enseignements et partage les connaissances ainsi acquises avec les gouvernements membres pour les aider à les appliquer à plus grande échelle en vue de la formulation des politiques nationales et stratégies sectorielles.

13. La Direction confirme le constat de l'évaluation qui note que pour améliorer les politiques et renforcer les capacités locales de planification et d'exécution, il faut une appropriation importante du pays concerné et une volonté politique. Les deux institutions sont signataires de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement dont les principes ont été réaffirmés et renforcés par l'adoption du Programme d'Action d'Accra. Par conséquent, la Direction adhère au principe voulant que les pays membres régionaux assurent la conduite de leurs politiques et plans de développement et s'engagent à consacrer les ressources requises à cet effet.

14. La Direction soutient le Programme intégré pour le développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA), ses quatre piliers et encourage les processus PDDAA dirigés par les pays ; elle continuera à collaborer avec le Programme et à harmoniser les politiques des deux institutions, dans la mesure du possible, avec les priorités et stratégies nationales. La Direction est d'avis que ce Programme, du fait de sa structure institutionnelle actuelle, peut jouer un rôle efficace dans le domaine de la concertation et de la sensibilisation sur les politiques. Il faut toutefois veiller à ce que le Programme intégré pour le développement de l'agriculture en Afrique ne soit pas surchargé en s'engageant pleinement dans l'élaboration des programmes et des projets dans les pays et en ne se limitant pas à la seule préparation des pactes[52]. La Direction estime également que, pour apporter des améliorations dans le secteur agricole et rural, il est indispensable d'atteindre les objectifs définis dans la Déclaration de Maputo.

15. D'après l'évaluation, la collaboration du secteur privé peut être davantage encouragée dans de nombreux pays. Les gouvernements ont en particulier un rôle majeur à jouer en mettant en place un environnement favorable. Comme elle le précise dans l'actualisation de ses stratégies de 2007 concernant ses opérations avec le secteur privé, la Banque envisage le renforcement du secteur privé en s'appuyant sur un cadre conceptuel destiné à améliorer l'impact sur le développement, qui relie entreprises, investissement et croissance économique au but ultime de la Banque qui est de réduire la pauvreté. Considéré comme un moteur crucial de la croissance, le développement du secteur privé est par conséquent une priorité institutionnelle qui fait partie intégrante de l'évolution des principales opérations d'investissement de la Banque, et dont la responsabilité est partagée par tous ses complexes.

16. En application de sa Stratégie pour le secteur privé : développement et partenariat, le FIDA est tenu d'engager une concertation avec les gouvernements pour favoriser l'adoption de politiques et la mise en place d'un environnement institutionnel propices au développement du secteur privé local, de développer ce secteur en milieu rural par le biais d'opérations d'investissement et d'établir des partenariats avec des organismes privés en vue de mobiliser des investissements et des savoirs supplémentaires. Ces engagements ont été réaffirmés au cours de la période de la huitième reconstitution, et le FIDA s'est engagé à étudier s'il était nécessaire de créer des moyens supplémentaires pour promouvoir l'investissement privé.

17. L'évaluation invite les deux institutions à s'engager activement dans un travail analytique. Compte tenu de son mandat, de ses capacités et de ses ressources, le FIDA n'a pu produire qu'un nombre limité d'analyses et devra donc obtenir des ressources supplémentaires pour entreprendre une telle activité. La Banque renforce sa capacité dans le domaine de la gestion des savoirs, sous la direction du Complexe de l'Économiste en chef.

18. Dans une optique de division du travail, la Direction estime qu'il serait plus approprié d'engager à cet égard des institutions mieux placées dans le domaine des politiques agricoles, en particulier

[52] Les pactes PDDAA sont des accords de haut niveau conclus entre les gouvernements, les représentants régionaux et les partenaires du développement afin de mettre en œuvre le programme dans un pays donné (ou une région s'il s'agit d'un pacte régional). Ces pactes définissent de manière détaillée les programmes et les projets en fonction des priorités nationales en faveur desquelles les divers partenaires peuvent engager des ressources.

l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI). De fait, le FIDA s'est déjà engagée sur cette voie en accordant une subvention importante à l'IFPRI. Dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, la Banque va intensifier ses relations avec les principaux organismes dans ce domaine, notamment l'Union internationale pour la conservation de la nature, la Fondation africaine pour la faune et la flore sauvage et la Conférence des ministres africains de l'environnement, l'objectif étant d'apporter de précieux éclairages sur l'évolution des menaces auxquelles sont confrontés les pays membres régionaux.

19. L'évaluation, dans ses conclusions, indique que, le cas échéant, la Banque devrait recourir davantage aux prêts à l'appui des réformes en vue d'influer sur les priorités des politiques de développement agricole et rural et de les soutenir. La direction de la Banque s'efforcera, dans les pays où l'environnement fiduciaire est porteur, de créer des partenariats avec d'autres organismes pour appuyer des opérations de prêts à l'appui dans le secteur de l'agriculture et du développement rural. La Banque travaille déjà avec les pays membres de la région pour renforcer les capacités dans le domaine fiduciaire et pour améliorer les dispositifs nationaux, par exemple en fournissant un appui institutionnel à des projets concernant la bonne gouvernance. S'agissant des opérations de soutien budgétaire général, son Département agriculture et agro-industrie (OSAN) travaillera en collaboration étroite avec le Département gouvernance, gestion économique et financière pour inclure, si nécessaire, l'aspect agricole dans la phase de conception des projets. De même, en application de son cadre de politique générale pour les prêts sectoriels en faveur de l'agriculture, le FIDA est pleinement engagé dans des approches sectorielles, tirant parti de son expérience et adaptant ses propres systèmes et procédures s'il y a lieu.

20. L'évaluation relève que l'organisation du commerce international qui prévaut actuellement est préjudiciable à l'agriculture africaine, et recommande aux deux institutions de veiller, dans leur politique générale, à développer leurs connaissances et leurs moyens pour qu'elles puissent s'engager dans une action internationale de sensibilisation concernant les questions commerciales qui se répercutent sur les producteurs africains, et d'aider les pays emprunteurs à renforcer leurs capacités de négociation commerciale dans les instances internationales. La Direction salue cette recommandation. Dans une optique de division du travail, il s'agit d'un domaine dans lequel les deux institutions tireront parti d'une collaboration étroite avec l'Union africaine/le PDDAA et les commissions économiques régionales (sous la conduite de l'Union africaine) en vue de l'adoption de positions communes lors des négociations internationales. Le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) mis en place par la Banque et son Département commerce et intégration régionale ainsi que la Division des politiques et le Département gestion des programmes du FIDA s'efforceront d'apporter leur contribution à cet égard. Entre-temps, les deux institutions continueront d'appuyer les marchés locaux et régionaux dans le contexte national et de fournir des infrastructures rurales et d'autres formes de soutien pour développer les débouchés.

21. La direction de la Banque promet à toutes les parties prenantes qu'elle continuera de s'engager de manière directe dans l'agriculture et le développement rural, mais en adoptant une stratégie plus sélective qui sera en rapport étroit avec ses priorités à moyen terme et conforme au PDDAA.

22. De même, le FIDA reste déterminé à, pour le moins, maintenir la part de ses ressources totales consacrées à l'Afrique ; une volonté qui, dans le contexte de l'accroissement substantiel des ressources mises à sa disposition, signifie un accroissement du volume absolu des fonds destinés à l'Afrique.

B. PERFORMANCE DES PROJETS ET DES PROGRAMMES

23. La Direction prend note de la conclusion du rapport qui confirme que "le changement est en cours au sein des deux institutions, dans le cadre de plusieurs initiatives visant à améliorer la performance et l'efficacité de l'action de développement. Les processus de conception sont en cours de révision pour les adapter aux nouvelles orientations et aux nouveaux modèles opérationnels. Les stratégies de pays sont mieux alignées sur les priorités de politiques des pays et les améliorations sont manifestes en ce qui concerne l'analyse du contexte, la capitalisation de l'expérience, l'accent mis sur l'impact sur la pauvreté, sur la concertation sur les grandes orientations et sur la gestion axée sur les résultats". La Direction reconnaît également que "la BAD met davantage l'accent sur la pauvreté et

sélectionne plus stratégiquement ses interventions", alors que les deux institutions se sont dotées de nouveaux systèmes d'assurance qualité et d'amélioration de la qualité.

Performance des projets bénéficiant de l'appui de la BAD

24. La méta-évaluation reposait sur des évaluations de projets et de programmes exécutées par le Département de l'évaluation des opérations de la Banque entre 2003 et 2007. Les interventions évaluées avaient été élaborées dans les années 1990. Selon l'évaluation, 70 pourcent des projets financés par la Banque ont reçu une notation de la pertinence « modérément satisfaisante » ou supérieure. Les chiffres comparatifs pour les autres critères d'évaluation étaient les suivants : 60 pourcent pour l'efficacité ; 50 pourcent pour le rendement ; 55 pourcent pour l'impact sur la pauvreté ; et 40 pourcent pour la durabilité. En outre, pour la performance globale de ses projets, la Banque obtenait 60 pourcent, soit un résultat identique à celui de la Banque mondiale.

25. Comme on l'a indiqué plus haut, la situation s'est nettement améliorée ces dernières années. Un examen indépendant de la qualité à l'entrée des opérations du Fonds africain de développement (FAD) et des stratégies pour les années 2005 et 2008 montre que le nombre d'opérations ayant reçues une notation « modérément satisfaisante » ou supérieure augmentait, puisqu'il était passé de 76 pourcent en 2005 à 81 pourcent en 2008. Le pourcentage des opérations ayant reçu une notation « très satisfaisante » ou supérieure a également considérablement augmenté au cours de la même période, passant de 38 à 53 pourcent. La création du Département assurance qualité et résultats, le rôle du Comité des opérations et la supervision assurée par le Comité pour l'efficacité du développement, qui relève du Conseil de la Banque, ont soutenu les efforts mis en œuvre pour améliorer la qualité à l'entrée. Toutefois, les résultats restent mitigés en ce qui concerne les dimensions transversales et des mesures ciblées sont mises en place pour renforcer l'Unité du genre, du changement climatique et du développement durable (OSUS).

Performance des projets bénéficiant de l'appui du FIDA

26. D'après l'évaluation, environ 90 pourcent des projets financés par le FIDA ont reçu une notation de la pertinence « plutôt satisfaisante ». Les chiffres comparatifs pour les autres critères d'évaluation étaient les suivants : efficacité, 61 pourcent ; efficience, 66 pourcent ; impact sur la pauvreté, 54 pourcent ; et durabilité, 40 pourcent. L'évaluation estime par ailleurs la performance globale des projets du FIDA à 72 pourcent, contre 60 pourcent pour la Banque mondiale. Ces résultats doivent être interprétés à la lumière des facteurs suivants :

i) Pour les 28 projets du FIDA inclus dans l'échantillon, la date d'approbation se situait généralement au milieu de l'année 1994, ce qui leur attribue une date de conception en 1993. La date d'achèvement de ces projets était en général à la fin de 2004. Les performances dont il est fait état concernent donc des projets d'une génération antérieure.

ii) La performance du FIDA en Afrique est inférieure à la performance de l'ensemble de son portefeuille de projets et de programmes.

iii) Le FIDA a entrepris des réformes internes de grande envergure depuis que ces niveaux de performance ont été enregistrés, et les résultats futurs seront probablement très différents.

27. Certaines améliorations sont déjà perceptibles. Le rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI) de 2008 indique qu'en dépit de certaines fluctuations d'une année sur l'autre on peut noter "une tendance assez régulière à l'amélioration des résultats pour la plupart des critères d'évaluation depuis 2002". Bien que l'échantillon soit trop petit pour dégager des tendances détaillées par critère pour l'Afrique, les évaluations réalisées en 2008 montrent que 100 pourcent des projets ont reçu une notation de la pertinence « modérément satisfaisante » ou supérieure en ce qui concerne leur pertinence et leur innovation, 91 pourcent pour ce qui est de leur impact sur la pauvreté rurale et 73 pourcent pour leur durabilité, des résultats qui montrent que la performance des projets bénéficiant de l'appui du FIDA en Afrique s'améliore. Des évaluations individuelles récentes confirment également cette tendance.

C. PERFORMANCE INSTITUTIONNELLE

Banque africaine de développement

28. Un échantillon d'indicateurs clés de performance montre une amélioration de la performance de la Banque : i) le ratio de supervision des projets est passé de 1,1 en 2006 à 1,4 en 2008 ; ii) le nombre de projets problématiques est tombé de 64 en 2006 à 41 en 2008 ; iii) la proportion des projets directement administrés par les bureaux extérieurs est actuellement de 9,3 pourcent, par rapport à l'objectif de 7 pourcent visé pour 2009 ; et iv) s'agissant des opérations dans les États fragiles, les activités relevant du deuxième grand axe de la stratégie d'engagement renforcé de la Banque dans ces États – l'apurement des arriérés – ont déjà dépassé de plus de trois fois la cible fixée pour l'année, et les activités relevant des premier et troisième piliers – assistance technique et renforcement des capacités – sont sur la bonne voie.

29. La direction de la Banque est favorable à l'appel lancé en faveur du renforcement de la présence de l'institution dans les pays ; elle équipe ses bureaux extérieurs avec les ressources nécessaires et leur délègue les pouvoirs requis. La Banque progresse vers cet objectif. À ce jour, 22 des 25 bureaux extérieurs proposés (20 bureaux de pays et cinq bureaux régionaux) ont été ouverts et sont pleinement opérationnels. Trois autres bureaux extérieurs ouvriront d'ici à la fin de 2009. Dix-sept des 22 bureaux extérieurs déjà opérationnels ont recruté des spécialistes locaux de l'agriculture. La Banque s'apprête à affecter du personnel sur le terrain, en commençant par ses bureaux régionaux.

FIDA

30. La direction du FIDA est en accord avec la constatation de l'évaluation concernant les faiblesses de conception, notamment une analyse des risques insuffisante dans les projets passés, en particulier en Afrique où la fragilité des États et le manque de moyens institutionnels n'ont pas été suffisamment pris en compte dans les stratégies de pays et lors de la conception des projets. Elle accepte aussi la conclusion de l'évaluation selon laquelle, au cours de la période de référence choisie pour évaluer la performance, le FIDA se trouvait dans une situation défavorable parce qu'il n'était pas présent dans les pays et qu'il sous-traitait la supervision des projets.

31. Au cours de ces dernières années, la direction du FIDA a pris les mesures suivantes pour améliorer sa propre performance ainsi que celle des projets et programmes qu'il appuie :

i) Depuis trois ans, la proportion des projets directement supervisés par le FIDA est passée de moins de 5 pourcent à plus de 90 pourcent à l'heure actuelle. Conformément à une décision récente du Conseil d'administration, tous les projets financés par le FIDA qui ne sont pas supervisés par des cofinanciers et qui ne sont pas dans leurs dernières années d'exécution ont été placés sous la supervision directe du FIDA.

ii) Le nombre de bureaux de pays du FIDA est passé de 2 en 2003 à 17 en 2008 et devraient atteindre le nombre d'environ 27 d'ici à la fin de 2009.

iii) De nouvelles directives concernant la conception des projets ont été publiées au début de 2008 ; elles soulignent que les projets doivent être conçus de manière à être "prêts pour exécution", en d'autres termes, plus simples et définis plus précisément. Ces dernières années, la proportion des projets axés sur les filières qui ont nécessité des analyses approfondies du secteur et des sous-secteurs a nettement progressé.

iv) Le système d'amélioration de la qualité a considérablement renforcé l'évaluation des risques et la durabilité des projets et des programmes.

32. En résumé, les modalités de fonctionnement du FIDA ont beaucoup changé ces dernières années et, dans une large mesure, ces changements correspondent aux recommandations de l'évaluation, y compris celles qui concernent l'amélioration de la gestion des connaissances, un domaine qui a

nettement profité de la supervision directe par le FIDA et de sa présence dans les pays. La direction du Fonds va néanmoins poursuivre les réformes, en particulier dans le domaine des ressources humaines, notamment en alignant les effectifs sur les priorités institutionnelles, en diversifiant et en renforçant les compétences et les connaissances du personnel conformément à l'engagement pris lors de la huitième reconstitution, dans le but de donner suite aux conclusions de l'évaluation.

33. Les directions des deux institutions sont d'accord sur le fait qu'il leur faut renforcer leur présence dans les pays et donner à leurs bureaux extérieurs les ressources et les pouvoirs nécessaires. Mais la proposition d'après laquelle la BAD et le FIDA devraient tenter de regrouper leurs ressources et de partager des bureaux pourrait contredire les priorités arrêtées par les organismes des Nations Unies au niveau des pays dans le cadre de l'initiative Unité d'action des Nations Unies.

34. L'évaluation a également souligné que la performance des emprunteurs était faible en matière de genre. Elle invite donc les deux institutions à lancer une action dans certains pays, en collaboration étroite avec les gouvernements et d'autres parties prenantes, en vue de réaliser des études diagnostiques communes des causes, caractéristiques et conséquences des inégalités entre les deux sexes dans le domaine du développement agricole et rural, et à contribuer à l'élaboration de politiques et de mesures pour régler les problèmes identifiés. La Direction est d'avis que même si les deux institutions ont beaucoup œuvré dans ce domaine au fil des ans, une amélioration reste encore possible.

35. À la suite des recommandations formulées par le Groupe de travail de la BAD sur le genre en septembre 2008 qui invitait la Banque à prendre en compte la problématique du genre dans toutes ses opérations et à aider les pays à renforcer leurs capacités institutionnelles en la matière, OSAN et OSUS joindront leurs forces pour s'assurer que les inégalités entre les deux sexes seront comblées. Conformément au Plan d'action actualisé en matière de genre (UGPOA) 2009 –2011 de la Banque, qui tient compte de la Stratégie à moyen terme 2008-2012 de l'institution, OSAN et OSUS vont entreprendre un travail analytique sur cette problématique dans le cadre du développement agricole et rural en Afrique et fournir un appui dans les trois domaines d'intervention suivants : i) activités d'investissement en faveur de l'émancipation économique des femmes dans les secteurs prioritaires stratégiques de la Banque ; ii) renforcement des capacités institutionnelles et acquisition de connaissances tant au sein de la Banque que dans les pays membres de la région ; et iii) gouvernance et réforme politique dans les pays membres de la région pour améliorer la prise en compte de la problématique du genre dans les processus de développement national. La Banque intensifiera également le suivi des progrès en établissant et en utilisant des statistiques ventilées par sexe concernant le développement agricole et rural.

36. Au vu du succès de la mise en œuvre de son plan d'action pour la parité entre les sexes, le FIDA a pris en compte la problématique du genre dans ses programmes et a publié des directives à cette fin. Globalement, l'auto-évaluation montrait que la performance s'était améliorée dans ce domaine pour les projets achevés. Mais la direction du FIDA, qui est déterminée à donner la priorité à la prise en compte de cette problématique dans les projets et programmes, attend les résultats de l'évaluation qu'effectue actuellement le Bureau de l'évaluation. Lorsque les conclusions de cette évaluation seront disponibles, le Conseil d'administration du FIDA étudiera l'éventuelle nécessité d'élaborer une politique du Fonds en la matière.

D. PERFORMANCE DES EMPRUNTEURS

37. L'évaluation a mis en évidence le manque de moyens dont disposent les gouvernements pour exécuter les projets et programmes efficacement et garantir leur soutenabilité une fois terminés. Ce manque de moyens se répercute sur l'exécution des projets dans tous les secteurs. La Direction accepte la conclusion de l'évaluation selon laquelle la capacité des gouvernements membres emprunteurs est un facteur crucial qui a des répercussions importantes sur la performance des projets.

38. Ainsi, la Direction va accroître son soutien aux gouvernements afin qu'ils évaluent les moyens dont ils ont besoin et renforcent leurs institutions dans le secteur de l'agriculture et du développement rural, tout en favorisant également le partage des connaissances. Conformément à la Stratégie à moyen

terme de la Banque, OSAN collaborera de très près avec le Département du développement humain pour développer la formation agricole dans l'enseignement supérieur et les établissements de formation technique et professionnelle.

39. Dans ce contexte, la Direction des deux institutions se rallie à l'appel en faveur de la mobilisation de fonds aisément accessibles afin de financer des études sectorielles de qualité pour soutenir l'élaboration de politiques et de projets dans les pays membres de la région et, de manière générale, pour renforcer la base de connaissances disponible. Un fonds de ce type serait utile pour les deux institutions qui ne disposent ni l'une ni l'autre d'un tel dispositif.

40. L'Institut de développement africain de la Banque sera également chargé de fournir un appui ciblé aux pays membres de la région (par exemple aux États fragiles) pour renforcer la capacité des emprunteurs en matière d'exécution des opérations d'investissement dans en temps opportun.

E. PARTENARIAT STRATEGIQUE

41. Le rapport décrit le partenariat passé entre la BAD et le FIDA comme ayant été opportuniste plutôt que stratégique et fondé sur l'avantage comparatif et la spécialisation avérés de chacune des institutions. De nombreux programmes de pays ont reflété cet avantage comparatif. La Direction reconnaît que, par le passé, ce partenariat n'a pas été aussi fructueux qu'elle l'avait envisagé au départ, mais il est inexact de le qualifier d'opportuniste. Toutefois, des efforts seront mis en œuvre pour régler les autres problèmes soulignés dans le rapport en définissant des thèmes et en concluant des pactes régionaux de collaboration.

42. La Direction reconnaît qu'une concertation avec d'autres partenaires dans les pays (en travaillant dans le cadre des groupes de travail des donateurs chargés de l'agriculture, dans les pays où ils existent) est nécessaire pour aider les gouvernements et les autres parties prenantes à élaborer des politiques et programmes nationaux de développement agricole et rural solides axés sur les résultats. Les deux institutions continueront de collaborer conformément au mémorandum d'accord et collaboreront avec d'autres partenaires d'une manière plus stratégique, en tenant compte de la nécessité d'une division du travail et de l'avantage comparatif de chaque institution.

43. Le rapport recommande que les deux institutions publient une déclaration commune d'appui au PDDAA et s'assurent que leurs politiques et leurs opérations sont clairement alignées sur les grands axes de ce programme. La position commune des deux institutions a déjà été affirmée.

44. Par le passé, les deux institutions ont élaboré des projets complexes comportant de multiples composantes et des activités très diverses, dans une volonté de lutter contre la pauvreté. Ces projets deviennent difficiles à gérer et les ressources se font plus rares. D'où la nécessité de nouer des partenariats stratégiques permettant à des organismes divers de prendre en charge les différents aspects des programmes de développement, d'une manière coordonnée et en répartissant très clairement les tâches entre les divers partenaires.

45. Le rapport relève à juste titre que la Banque et le Fonds ont récemment abordé cette question en concevant des projets plus simples et plus ciblés. Toutefois, la Direction considère qu'il est crucial pour la réussite de ces projets que les gouvernements adhèrent au concept de la division du travail entre les partenaires du développement. Cette question figurera donc au premier plan des discussions sur les futures missions de concertation dans les pays.

46. La Direction accepte les recommandations concernant la nécessité pour les deux institutions de maintenir et d'élargir leur partenariat bilatéral actuel, conformément au mémorandum d'accord signé par les deux parties en 2008, en définissant un nombre limité de priorités régionales stratégiques précises appuyées par un plan d'action clair et des ressources suffisantes. La Banque et le Fonds réexamineront le mémorandum d'accord en vigueur et prépareront l'addendum nécessaire.

F. CONCLUSION ET VOIE A SUIVRE

47. La Direction attend que le Conseil d'administration examine le rapport de l'évaluation conjointe et les réponses de la Direction, et qu'il lui donne des instructions quant à la voie à suivre.

III. REPONSE DE LA DIRECTION DE LA BAD

48. Conformément à la Stratégie à moyen terme de la Banque, la Réponse à la Crise Alimentaire en Afrique (RCAA), approuvée en juillet 2008, définissait les domaines principaux d'intervention de la BAD dans le secteur agricole tant à court qu'à moyen et long terme. L'assistance de la Banque restera axée sur l'infrastructure rurale en rapport avec l'agriculture, la mise en valeur des ressources en eau à usage agricole, la réduction des pertes après récolte, le renforcement des capacités et l'atténuation du changement climatique.

49. Le rapport cite des économistes africains qui, depuis longtemps, prônent une croissance agricole largement répartie reposant sur les "Quatre I" : améliorer le climat de l'Investissement, résoudre le problème du manque d'Infrastructures, promouvoir l'Innovation et renforcer les capacités Institutionnelles. Ces quatre principes n'ont pas été suffisamment pris en compte par les États africains dans leurs activités de développement agricole et rural ; ils n'ont pas non plus été les moteurs principaux de la coopération dans ce secteur. La Banque adhère à ces principes, qui sont non seulement conformes à sa Stratégie à moyen terme mais représentent également une option réaliste pour dynamiser le développement agricole et rural en Afrique. La Banque a donc commencé à réorienter la conception de ses opérations et poursuivra ce travail dans ses activités futures de prêt.

50. L'aide publique au développement a un rôle majeur à jouer dans le soutien du développement agricole et rural. Pour tirer parti du potentiel offert par le secteur, il faut rendre l'environnement plus favorable. Il importe de veiller à ce que des mesures adéquates d'incitation soient prises et de s'assurer que les gouvernements fournissent les biens publics requis. Il faudra également combler les lacunes considérables qui existent actuellement dans le domaine des politiques, des institutions et de l'encadrement dans la plupart des pays de la région, lesquelles nécessitent la mise en place de partenariats solides et efficaces entre les secteurs public, privé et associatif, si l'on entend les résoudre durablement.

51. La direction de la Banque garantit à toutes les parties prenantes qu'elle maintiendra son engagement direct dans l'agriculture et le développement rural, mais en élaborant une stratégie plus sélective, en rapport étroit avec ses priorités à moyen terme et conformes au PDDAA. La nouvelle génération de projets de la Banque concerne dans une large mesure les premier et deuxième piliers de ce programme, dont le premier est d'étendre les zones agricoles soumises aux mesures de gestion durable des terres et aux dispositifs de régulation des eaux, et le deuxième d'améliorer l'infrastructure rurale et les moyens d'accès aux marchés. Ces priorités sont conformes à la Stratégie à moyen terme de la Banque. La Banque prépare actuellement sa stratégie relative au secteur agricole, qui devrait être présentée à son Comité pour l'efficacité du développement d'ici la mi-décembre 2009. Comme le recommandait le rapport, une campagne de communication de grande ampleur sera lancée pour faire connaître cette stratégie aux principales parties prenantes, en particulier les dirigeants africains et les autres donateurs qui appuient les objectifs stratégiques de la Banque dans ce secteur. Des ressources supplémentaires sont affectées à cette fin à l'Unité chargée des communications et des relations extérieures de la Banque pour qu'elle puisse mener une campagne d'information à la hauteur des besoins de la nouvelle stratégie concernant l'agriculture.

52. L'évaluation recommande que la Banque affecte des ressources humaines et financières suffisantes à la mise en œuvre efficace de la stratégie révisée tout en cherchant à mobiliser d'autres financements auprès du secteur privé, des donateurs privés, des États arabes et des donateurs non traditionnels, y compris le Brésil, la Chine, l'Inde et la République de Corée. Des mesures devraient également être prises pour accorder des ressources adéquates aux pays membres de la région et aux départements opérationnels pour mener à bien des analyses et des études sectorielles. La direction travaillera avec d'autres partenaires et veillera à répondre aux besoins financiers exprimés par les pays membres de la région, en adéquation avec la stratégie de la Banque pour le secteur agricole et avec son

programme de travail approuvé. En outre, elle reconnaît l'importance du travail dans le secteur économique pour la qualité à l'entrée de ses opérations et de ses activités concernant les savoirs. De ce fait, la direction examinera les options de financement envisageables, y compris la mobilisation de ressources substantielles de fonds fiduciaires et d'autres sources de financement.

IV. REPONSE DE LA DIRECTION DU FIDA

53. La direction du FIDA reconnaît qu'il est nécessaire de développer le travail analytique et la concertation dans le contexte de l'Afrique. Cependant, elle estime que des institutions comme la Banque mondiale et l'IFPRI sont mieux adaptées pour mener à bien ce travail. La priorité actuelle du FIDA est d'améliorer l'efficacité de ses projets et programmes de développement en Afrique, et l'impact immédiat de ce type d'activités dans la région pourrait ne pas être très important. Déplacer des ressources vers des activités de renforcement des politiques et d'analyse, aux dépens des opérations des projets et des programmes, pourrait nuire à la performance globale du FIDA. Si ce travail d'élaboration des politiques et d'analyse est en rapport étroit avec la stratégie des projets et des programmes du FIDA, le Fonds s'y engagera de manière directe, ou en partenariat avec d'autres institutions. En tout état de cause, le FIDA se montrera très sélectif dans le choix de la nature et l'ampleur de telles activités. Enfin, la direction du FIDA accepte le fait que de telles activités d'élaboration des politiques et d'analyse nécessiteront des ressources financières et humaines supplémentaires.

54. Bien que le programme global du FIDA concernant l'Afrique soit réparti entre trois divisions administratives, ces trois divisions relèvent du même Département gestion des programmes, et leurs trois directeurs sont placés sous la responsabilité du Président adjoint chargé de ce département. Le FIDA n'a pas rencontré de gros problèmes en matière de coordination de la programmation entre ces divisions. Quand il s'agit de partager les connaissances et l'information et d'échanger des consultants, la spécificité du contexte et les différences de langue créent parfois des obstacles. Les divisions Afrique de l'Ouest et du Centre et Afrique orientale et australe travaillent déjà conjointement dans le domaine de la gestion des savoirs dans le cadre d'une activité qui relie FIDAFRIQUE (Afrique de l'Ouest) et IFADAFRICA (Afrique orientale et australe) pour améliorer la gestion des savoirs au sein de chaque région et entre elles. La direction du FIDA a conscience qu'il est nécessaire d'assurer la rotation du personnel, non seulement entre les divisions qui exécutent son programme pour l'Afrique mais aussi de manière plus générale ; les besoins à cet égard sont en cours d'étude dans le cadre du programme de réforme des ressources humaines du FIDA. La direction du FIDA considère que toute occasion de partager des connaissances ou de tirer un parti mutuel des enseignements dégagés est un moyen important d'améliorer l'efficacité de son action de développement, et elle continuera à suivre cette approche dans le contexte de l'Afrique également.

55. Au titre du système d'allocation fondé sur la performance, la direction du FIDA répartit les ressources programmatiques de manière différenciée dans les pays qui sortent d'un conflit. D'autres facteurs mis à part, le revenu joue un rôle dans le montant de l'allocation attribuée et les pays à faible revenu reçoivent une part plus importante des ressources. S'agissant de l'attribution des ressources administratives, la taille du programme est un aspect important pris en compte, un critère qui favorise indirectement les pays à faible revenu. Mais il faut aussi souligner que l'allocation différenciée ne devrait pas pénaliser la performance. En effet, cette méthode pourrait avoir pour effet de faire baisser la performance globale du FIDA en limitant les résultats là où l'impact sur le développement des ressources du FIDA est le plus marqué. Si une telle approche est mise en œuvre avec des ressources plus importantes, elle permettra sans nul doute d'améliorer la performance globale.

Annexe I

Plan d'action

	Recommandation	Action proposée
	Combler le déficit de politiques sectorielles (BAD/FIDA)	
1	Accroître l'appui au PDDAA en contribuant à sa mission et préparer une déclaration commune d'appui au PDDAA.	Les directions de la BAD et du FIDA affirment leur soutien aux piliers du PDDAA et favorisent les processus PDDAA dirigés par les pays.
2	À l'échelle des pays, appuyer le développement de solides politiques nationales de développement agricole et rural axées sur les résultats conformes au cadre général du PDDAA et aux engagements pris dans la Déclaration de Maputo. Dans le cadre d'une approche conduite par les pays, les deux institutions devraient dans la mesure du possible aligner leurs stratégies et leurs plans d'activité de développement agricole et rural sur les politiques et stratégies sectorielles nationales.	La BAD et le FIDA sont convaincus que les pays membres de la région devraient conduire leurs politiques et plans de développement et s'engager à consacrer les ressources disponibles à l'appui de cette action. Ils estiment également qu'il est crucial d'atteindre les objectifs fixés dans la Déclaration de Maputo pour voir des améliorations dans le secteur agricole et rural.
3	Au niveau des grandes orientations mondiales, développer les connaissances et les capacités permettant l'engagement dans une action internationale de sensibilisation sur les questions commerciales ayant une incidence pour les producteurs africains.	La BAD et le FIDA proposent de travailler en collaboration étroite avec l'Union africaine/le PDDAA et les commissions économiques régionales (sous la conduite de l'Union africaine) pour adopter des positions communes lors des négociations sur les questions commerciales pendant les forums internationaux.
	Améliorer la performance : i) Performance des organismes de prêt (BAD/FIDA)	
4	Étendre et renforcer la présence dans les pays.	Les deux institutions appuient l'appel en faveur du renforcement de la présence dans les pays et prennent des mesures à cette fin.
5	Financer des programmes et des projets plus simples et mieux orientés devant être exécutés dans le cadre de plans sectoriels coordonnés.	Le rapport reconnaît que la BAD et le FIDA sont sur la bonne voie. Des améliorations importantes ont été mises en œuvre à la BAD et le modèle opérationnel du FIDA a été sensiblement transformé.
6	Fournir un appui accru en faveur de l'agriculture et du développement rural dans les États fragiles, en accordant plus d'attention au choix des modalités d'aide et à leur enchaînement.	La BAD continuera de fournir un appui accru au développement agricole et rural dans les États fragiles, et le FIDA s'est engagé à améliorer l'efficacité de son action de développement dans ces États.
7	Développer les compétences, les connaissances et les capacités dans les domaines de l'élaboration des politiques, des analyses, de la gestion des savoirs ainsi que des partenariats.	Il serait plus approprié de faire intervenir des institutions mieux placées dans le domaine de l'élaboration des politiques agricoles, notamment l'IFPRI. Le FIDA a déjà accordé une subvention importante à l'IFPRI. Dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, la Banque cherchera à approfondir ses relations avec les organismes de prêt, notamment l'Union internationale pour la conservation de la nature.
	ii) Performance des emprunteurs	
8	La BAD et le FIDA devraient, en collaboration avec d'autres institutions, aider les gouvernements à procéder à des évaluations des moyens requis dans le secteur de l'agriculture et du développement rural et fournir un appui substantiel au renforcement des capacités et au développement institutionnel, y compris pour l'intégration de la dimension de genre. Les deux institutions devraient également appuyer des activités similaires en faveur des institutions décentralisées.	Les directions de la BAD et du FIDA augmenteront leur appui aux gouvernements pour qu'ils évaluent les moyens dont ils ont besoin et pour qu'ils renforcent leurs institutions. Les deux institutions appuient l'appel lancé en faveur du rétablissement de la création de fonds pour l'assistance technique. Conscientes que, malgré les progrès accomplis, des améliorations restent possibles en ce qui concerne l'intégration de la dimension de genre et l'autonomisation des femmes, les deux institutions s'engagent à accorder la priorité à ce domaine.

	Recommandation	Action proposée
	Créer des partenariats ciblés	
9	Maintenir et élargir le partenariat bilatéral actuel, conformément au mémorandum d'accord conclu en 2008, en fixant un nombre limité de priorités stratégiques régionales précises. Ce partenariat devrait tenir compte de l'avantage comparatif et de la spécialisation de chaque institution, de leur complémentarité et mettre davantage l'accent sur les résultats.	Les directions de la BAD et du FIDA reconnaissent qu'il est nécessaire pour les deux institutions de maintenir et d'élargir leur partenariat bilatéral actuel, sur la base du mémorandum d'accord signé par les deux parties en 2008. La Banque et le Fonds réexamineront le mémorandum d'accord en vigueur et prépareront l'addendum nécessaire.
10	Au niveau régional, inscrire leur partenariat dans le partenariat plus large déjà mis en place qui soutien le PDDAA.	Convenu. Voir le point 1.
	Recommandations à l'intention de la BAD	
11	Maintenir son engagement direct en faveur de l'agriculture et du développement rural, mais élaborer une stratégie plus sélective, en rapport étroit avec les priorités à moyen terme de la Banque et alignée sur le PDDAA.	Convenu.
12	Après avoir approuvé une stratégie révisée, la Banque devrait lancer une grande campagne de communication pour faire connaître ses objectifs stratégiques dans le secteur aux dirigeants africains et aux autres bailleurs de fonds du secteur.	La BAD présentera sa stratégie à son Conseil en décembre 2009. Une campagne sera ensuite lancée avec l'appui de l'Unité des communications et des relations extérieures.
13	Veiller à ce que des ressources humaines et financières suffisantes soient attribuées à la mise en œuvre efficace de la stratégie révisée tout en cherchant à mobiliser d'autres financements auprès du secteur privé, des donateurs privés, des États arabes et des donateurs non traditionnels, y compris le Brésil, la Chine, l'Inde et la République de Corée. Des mesures devraient également être prises pour s'assurer que des ressources adéquates seront attribuées aux pays membres de la région et aux départements opérationnels pour mener à bien les analyses et les études sectorielles importantes.	La direction travaillera avec d'autres partenaires et veillera à satisfaire les besoins exprimés par les pays membres de la région en matière d'investissement, de travail analytique et d'études sectorielles.
	Recommandations à l'intention du FIDA	
15.	S'engager de manière plus stratégique dans son travail d'analyse et attribuer les ressources supplémentaires nécessaires, en termes financiers et en termes de renforcement des capacités du personnel. Il faut à cette fin des ressources financières et humaines supplémentaires.	Dans certains pays où les stratégies concernant le secteur sont faibles, le FIDA, directement ou par le biais de partenariats, pourrait s'engager dans un travail d'élaboration des politiques et d'analyse d'une manière très sélective. Il faudra à cette fin des ressources financières et humaines supplémentaires.
16.	Prévoir certaines activités conjointes entre les divisions, par exemple un programme sur le partage des connaissances pour tirer un parti mutuel des enseignements, des meilleures pratiques et de l'expérience, en parallèle d'une politique dynamique d'échange de personnel et de consultants.	La direction du FIDA continuera à veiller à la fertilisation croisée. Elle élabore actuellement une approche qui permettra de rendre les effectifs plus mobiles, y compris par le biais de la rotation interne et de détachements à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation, dont bénéficieront également les divisions régionales s'occupant de l'Afrique.
17.	Prévoir des niveaux différenciés d'allocation des ressources administratives pour les États fragiles et les pays à faible revenu.	Le système en vigueur permet de différencier dans une certaine mesure l'allocation des ressources destinées aux programmes et, par conséquent, celle des ressources administratives.

Annexe II
Principaux objectifs visés pour 2010

PRINCIPAUX RÉSULTATS ET INDICATEUR	ACTIONS MENÉES EN 2008 ET 2009 (NIVEAUX DE RÉFÉRENCE)	VALEUR CIBLE POUR 2010
1. COFINANCEMENT		
1.1. Identification, conception et approbation conjointes des projets (nombre de pays au total)	○ 4 pays - Bénin, Libéria, Gambie et Ghana	○ 5 pays (sélection en début 2010)
1.2. Montant cofinancé	○ BAD - 124,8 millions d'USD ○ FIDA - 45,2 millions d'USD ○ Total 170 millions d'USD (Union africaine 111 millions)	○ Chaque institution doit accroître le montant cofinancé d'un minimum de 15 % au-dessus du niveau de référence
2. SUPERVISION		
2.1. Nombre de missions de supervision conjointe	○ 3 missions (Bénin, Mozambique et Sierra Leone)	○ Supervision conjointe de toutes les opérations cofinancées à partir de 2010 (on compte actuellement six opérations de ce type)
3. TRAVAIL D'ANALYSE RENFORCÉ ET COMMUN		
3.1 Développer le travail d'analyse pertinent, directement ou moyennant des arrangements de partenariat	○ Pas de cibles fixées pour 2008-2009	○ Le FIDA et la BAD vont collaborer dans le cadre de trois activités concernant le secteur économique en recourant aux ressources du FIDA consacrées aux subventions.
3.2. Partager les analyses effectuées dans l'intérêt mutuel	○ Pas de cibles fixées pour 2008-2009	○ Le groupe de travail FIDA /BAD va sélectionner les questions qui devront être analysées, en fonction des besoins, et communiquer régulièrement les résultats
4. PARTAGE DES SAVOIRS ET INNOVATION AU NIVEAU INSTITUTIONNEL		
4.1. Coordonnateur chargé du partenariat	○ Aucune	○ Un Coordonnateur doit être désigné en 2010 pour administrer le partenariat
4.2 Partager régulièrement et largement l'information	○ Collaborer à la promotion et au financement des grandes initiatives menées sur le continent en faveur de l'agriculture et de la sécurité alimentaire : Fonds de développement africain, Fonds fiduciaire de l'initiative migrations et développement, Mécanisme africain de financement du développement des engrais, entre autres.	○ Les deux institutions ont désigné des points de contact pour assurer un échange régulier d'informations sur leurs réserves de projets et de stratégies de pays ainsi que le partage des résultats des portefeuilles d'opérations en cours et achevées
4.3. Programme d'échange de personnel	○ Aucune	○ Lancer un programme d'échange de personnel à partir de 2010 pour des périodes de détachement de un à deux ans

APPENDICE 3

Bibliographie

BAD. 2000. *Politique du Groupe de la Banque en matière de développement du secteur agricole et rural*. Tunis.

BAD. 2004. *Viser plus haut pour préparer l'avenir : une évaluation indépendante des VII^e^, VIII^e^ et IX^e^ constitutions des ressources du Fonds africain de développement*. Tunis : Département de *l'évaluation* des opérations.

BAD. 2007. *Agriculture Sector Strategy Review* (version provisoire). Tunis : Département agriculture et agro-industrie.

BAD. 2007. *Investir dans l'avenir de l'Afrique : la BAD au XXI^e^ siècle*. Rapport du panel de haut niveau. Tunis.

BAD. 2008a. *The African Food Crisis Response*. Communication présentée au Conseil d'administration (3 juillet 2008). Tunis : Opérations II.

BAD. 2008b. *Gender Equality in Agriculture and Rural Development* (version provisoire). Examen sur pièces de la performance des opérations de la BAD. Tunis : Département de l'évaluation des opérations.

BAD. 2010. *Groupe de la Banque africaine de développement, stratégie du secteur de l'agriculture 2010-2014*. Tunis.

Banque mondiale. 2007. *World Bank Assistance to Agricultural Development in Sub-Saharan Africa : An IEG Review*. Washington, DC.

Banque mondiale. 2008. *Rapport sur le développement dans le monde. L'agriculture au service du développement*. Washington, DC.

Binswanger-Mkhize, H. et A. McCalla. 2008. *Context and Prospects for African Agricultural Development*. Rome : FIDA ; Tunis : BAD.

Fan, S., et N. Rao. 2003. *Public Spending in Developing Countries : Trends, Determination and Impact*. EPTD Discussion Paper No. 99. Washington, DC : IFPRI.

FAO. 2007. *Independent External Evaluation* : the Challenge of Renewal. Rome.

FAO. 2008. *L'État de l'insécurité alimentaire dans le monde 2008*. Rome.

FIDA. 2002. *Cadre stratégique du FIDA 2002-2006.* Œuvrer pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté. Rome.

FIDA. 2004. *Politique en matière de finance rurale*. Rome.

FIDA. 2005a. *Rapport de l'Évaluation externe indépendante du Fonds international de développement agricole.* Rome : Bureau de l'évaluation.

FIDA. 2005b. *Évaluation à l'échelle de l'institution du programme pilote de supervision directe*. Rome : Bureau de l'évaluation.

FIDA. 2006. *Politique du FIDA en matière d'approches sectorielles du développement agricole et rural.* Rome.

FIDA. 2007a. *Cadre stratégique du FIDA 2007-2010*. Rome.

FIDA. 2007b. *Évaluation à l'échelle de l'institution du programme pilote relatif à la présence sur le terrain.* Rome : Bureau de l'évaluation.

FIDA. 2007c. *Supervision et appui à l'exécution.* Rome.

FIDA. 2007d. *Stratégie de gestion des connaissances*. Rome.

FIDA. 2007e. *Stratégie pour le secteur privé : développement et partenariat.* Rome.

FIDA. 2008. *Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA.* Rome : Bureau de l'évaluation.

Fonds monétaire international. 2009. *Perspectives de l'économie mondiale : Mise à jour* (janvier). Washington, DC.

Gelb, A., A.G. Ali, D. Tesfaye, I.A. Elbadawi, C. Soludo et G. Tidrick. 2000. *Can Africa Claim the 21st Century?* Washington, DC : Banque mondiale.

McCullough E.B., P.L. Pingali et K.G. Stamoulis. 2007. *The Transformation of Agri-Food Systems*. Rome : FAO.

Ndulu, B., L. Chakraborti, V. Ramachandran et J. Wolgin. 2007. *Challenges of African Growth : Opportunities, Constraints and Strategic Directions*. Washington, DC : Banque mondiale.

OCDE 2008. *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Une aide efficace d'ici à 2010? Les actions à prendre.* Accra : 3e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement.

OCDE/CAD. 2002. *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats*. Paris : OCDE/Comité d'aide au développement.

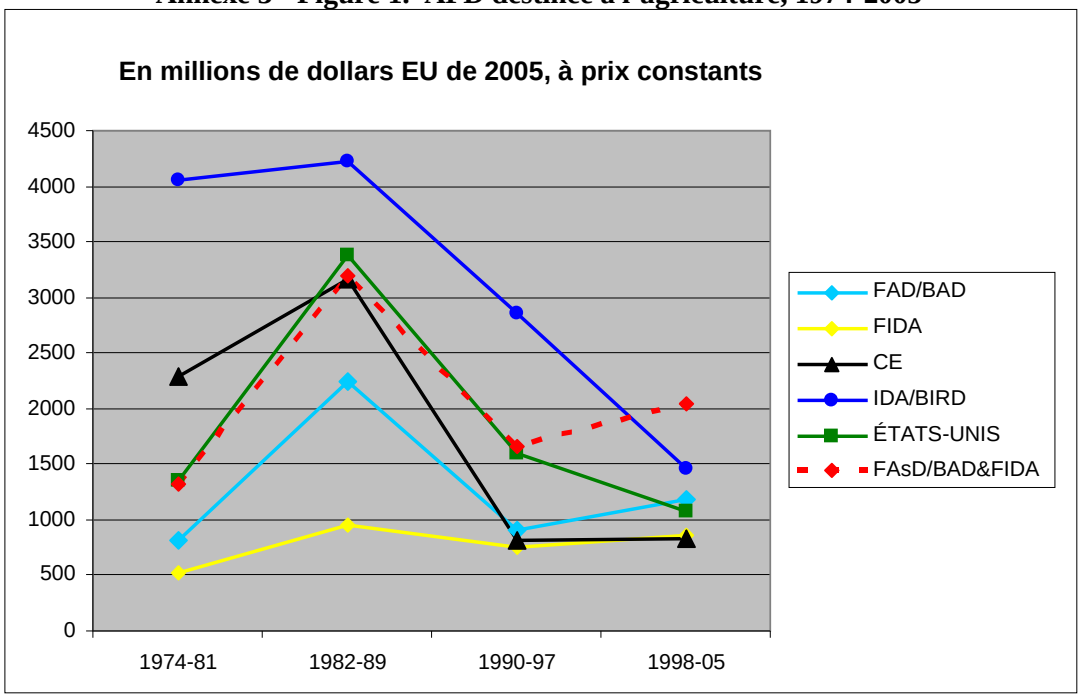
FAO. 2007. *Independent External Evaluation* : the Challenge of Renewal. Rome.

FAO. 2008. *L'État de l'insécurité alimentaire dans le monde 2008*. Rome.

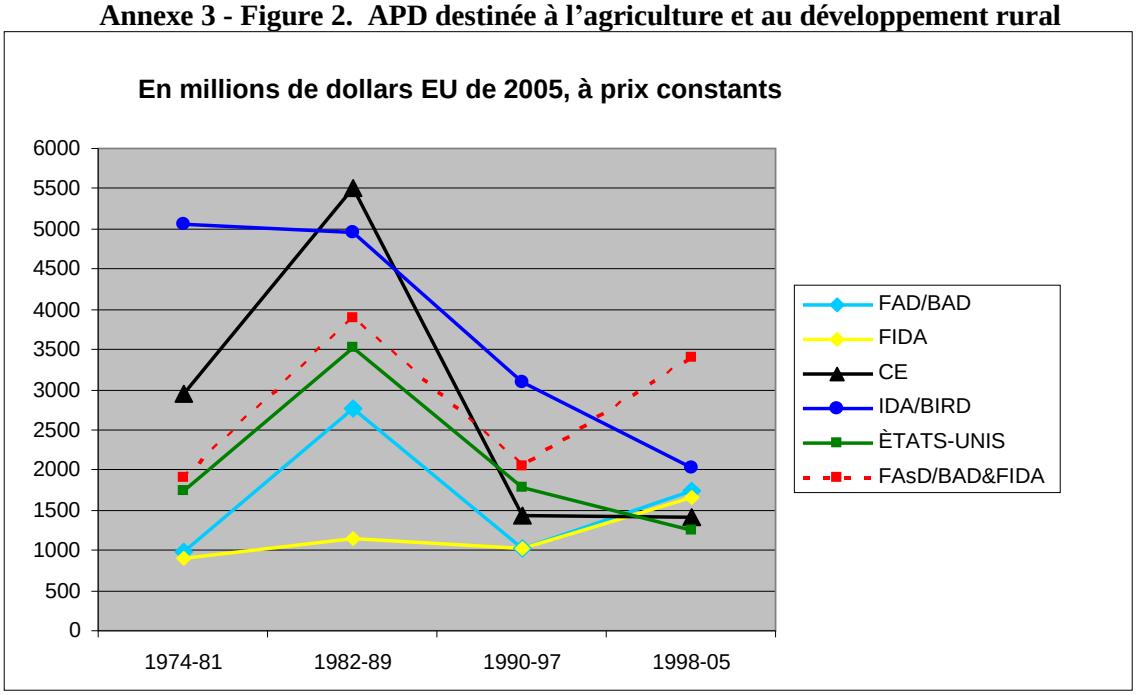
Pardey, P.G., J.S. James et J.M. Alston. 2008. *Agricultural R&D Policy : a Tragedy of the International Commons*. Minneapolis : University of Minnesota.

Aide publique au développement (APD) en faveur de l'Afrique

Annexe 3 - Figure 1. APD destinée à l'agriculture, 1974-2005



Annexe 3 - Figure 2. APD destinée à l'agriculture et au développement rural



l,

1974-2005

APPENDICE 5

Définition des critères d'évaluation appliqués dans le cadre de l'évaluation conjointe

Critère	Définition[1]
Performances du projet	
Pertinence	Degré auquel les objectifs de l'action de développement correspondent aux attentes des bénéficiaires, aux besoins du pays, aux priorités globales, aux politiques des partenaires et des bailleurs de fonds. Elle amène aussi à évaluer la cohérence du projet par rapport à ses objectifs.
Efficacité	Degré auquel les objectifs de l'action de développement ont été atteints ou sont en train de l'être, compte tenu de leur importance relative.
Efficience	Degré auquel les ressources (fonds, expertise, temps, etc.) sont converties en résultats de façon économique.
Impact sur la pauvreté	
	Impact, positif et négatif, induit par une intervention de développement, directement ou non, intentionnellement ou non, sur les conditions de vie des ruraux pauvres.
Revenus et actifs des ménages	Les revenus des ménages permettent d'évaluer le flux des avantages économiques individuels ou collectifs, alors que les actifs se rapportent à un ensemble d'éléments accumulés ayant une valeur économique.
Capital humain et social et autonomisation	Inclut l'évaluation des changements survenus dans l'autonomisation des individus, la qualité des organisations et institutions de base, ainsi que les capacités individuelles et collectives des pauvres.
Sécurité alimentaire et productivité agricole	Changements dans le domaine de la sécurité alimentaire, notamment au niveau de la disponibilité et de l'accessibilité alimentaires de façon stable, l'évolution de la productivité agricole étant pour sa part mesurée en termes de rendement.
Ressources naturelles et environnement	Degré auquel un projet contribue aux changements enregistrés au niveau de la protection, de la remise en état ou de l'appauvrissement des ressources naturelles et de l'environnement.
Institutions et politiques	Changements intervenus au niveau de la qualité et des performances des institutions, des politiques et du cadre réglementaire qui ont une incidence sur les conditions de vie des pauvres.
Autres critères de performance	
Soutenabilité	Poursuite probable des avantages nets d'une intervention de développement au-delà de la phase de financement extérieur. Comporte également l'évaluation de la probabilité que des résultats réels et prévus résistent aux risques au-delà de la vie du projet.
Promotion d'innovations favorables aux pauvres, reproduction et application à plus grande échelle	Degré auquel les actions de développement du FIDA : i) sont parvenues à introduire des approches novatrice de réduction de la pauvreté rurale ; et ii) ont été reproduites et appliquées à plus grande échelle (ou pourront l'être) par les autorités publiques, les organisations de donateurs, le secteur privé et d'autres institutions.
Réalisation globale du projet	Évaluation générale du projet à la lumière des analyses réalisées sur la base des divers critères d'évaluation susmentionnés.
Performances des partenaires	
FIDA Gouvernement Institutions coopérantes ONG/organisations communautaires	Ce critère évalue la contribution apportée par les partenaires à la conception du projet, à son exécution, à son suivi, à la présentation de ses résultats, à sa supervision et à l'aide à sa mise en œuvre ainsi qu'à son évaluation Les performances de chaque partenaire seront évaluées individuellement, en tenant compte du rôle et des responsabilités attendus de chacun d'eux durant le cycle de vie du projet.

[1] Voir CAD/OCDE, 2002, *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats*, http ://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf. Voir également *Cadre méthodologique d'OE pour l'évaluation de projet*, convenu avec le Comité de l'évaluation du Conseil d'administration en septembre 2003.

APPENDICE 6

Comparaison entre l'accord de coopération FIDA/BAD de 1978 et le protocole d'accord de 2008

	Accord de coopération 1978	**Protocole d'accord 2008**
But	Favoriser le but commun du FIDA et de la BAD dans les pays qui sont membres des deux institutions	Promouvoir leur but commun, qui est de réduire la pauvreté et la faim en milieu rural, de renforcer les capacités des populations rurales pauvres, de favoriser les liaisons commerciales et d'encourager la bonne gouvernance
Objectif	Le FIDA est désireux d'utiliser les services de la BAD pour exécuter une partie de ses travaux d'identification, de préparation et d'évaluation, ainsi que pour l'administration des prêts	Mettre en commun les efforts et les ressources des deux institutions pour améliorer l'efficacité de l'aide […] conformément à la Déclaration de Paris : objectif double d'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de leur aide conjointe au développement pour favoriser une plus grande appropriation par les pays clients
Modalités	Identification et préparation des projets Services de la Banque pour des projets à financer par le FIDA (évaluation, négociation et administration des prêts, cofinancement, examen et suivi par le FIDA, évaluation finale)	a) Financement exclusif par le FIDA, la BAD fournissant des services en tant qu'administrateur de projet b) Financement conjoint c) Dispositif pour l'évaluation conjoints des projets, les négociations, l'approbation et l'administration des prêts
Sujets		Cofinancement des activités de développement Promotion et microfinancement du secteur privé Renforcement des capacités Stratégies de réduction de la pauvreté Bonne gouvernance Action conjointe dans les États en situation d'après-conflit et dans les États fragiles Programmes d'échange de personnel Activités conjointes dans le cycle des projets Questions transversales telles que le VIH/SIDA, l'énergie et l'environnement, et l'égalité entre les sexes Échange d'informations Autres domaines éventuels de partenariat
Secteurs		Agriculture et développement rural Développement et microfinancement du secteur privé Infrastructure rurale Petit équipement énergétique communautaire
Mise en œuvre	Assistance sous la forme de travaux sur le terrain et de travaux de bureaux.	Conduite de missions conjointes Entrée dans le dialogue Organiser des activités de partage de la connaissance Collaborer dans le domaine de la formation Présenter des rapports semestriels Créer des réseaux techniques
Établissement de rapports	Ponctuellement	Se réunir au moins deux fois par an
Coûts	Le FIDA remboursera à la BAD les coûts supplémentaires des services prestés par la BAD pour le compte du FIDA	Sont à la charge de l'une ou des deux parties, conformément aux accords conclus avant la mise en œuvre des activités concernées

APPENDICE 7

Performances du partenariat entre la BAD et le FIDA

Critères d'évaluation : Principales dimensions des accords de collaboration et principes de saine gestion du partenariat	**Évaluation globale de la collaboration entre les deux institutions (1978-2008)**
Configuration organisationnelle : Y a-t-il des **p**reuves de la complémentarité des partenaires ; répartition claire des rôles et des fonctions ; structure administrative de coordination ; et procédures harmonisées ?	**Médiocre** (La question est examinée attentivement.)
Stratégies du partenariat : Il y a-t-il des preuves d'une concentration sur des résultats concrets et un alignement des activités à cette fin, des examens réguliers de la performance, un alignement sur les priorités des États bénéficiaires ; et les avantages pour les partenaires sont-ils supérieurs aux coûts ?	**Médiocre** (le dialogue actuel est plus axé sur les résultats.)
Gouvernance du partenariat : Il y a-t-il des définitions claires des responsabilités et des règles d'engagement au sein du partenariat, y compris des mécanismes de règlement des différends et de redevabilité ?	**Médiocre** (doit mûrir)
Processus du partenariat : *Quelles sont les relations réciproques et les enseignements tirés du partenariat*	
Interaction formelle : Les deux partenaires sont-ils disponibles pour une interaction après la signature de l'accord ? Il y a-t-il des activités de partenariat faisant partie intégrante du programme d'action de l'organisation, un dialogue structuré et périodique entre les partenaires, une utilisation d'outils de communication permettant des échanges d'information continus entre les partenaires, ainsi qu'entre le partenariat et son domaine réservé d'activité ?	**Correct** (Le récent protocole d'accord surpasse les efforts précédents)
Culture du partenariat : Il y a-t-il un partage et une compréhension réciproque des motivations, des problèmes et des atouts respectifs, une intégration des enseignements tirés sur la diversité dans le processus de partenariat, des mesures spécifiques visant à promouvoir l'appropriation des actions par les partenaires et leur engagement ; et une reconnaissance réciproque des atouts et compétences apportés par chaque partie dans le partenariat ?	**Médiocre** (Les lacunes sont actuellement abordées.)
Apprentissage et innovation : Il y a-t-il un mécanisme de rétroaction sur les résultats des activités du partenariat, établi par ce partenariat, qui permet la mise en commun et le développement des démarches novatrices, et existe-t-il au sein du partenariat un objectif d'apprentissage organisationnel, défini et accompagné d'activités spécifiques ?	**Médiocre** (Mais s'améliore.)
Performance du partenariat : *Quelles sont les retombées du partenariat et leur soutenabilité ?*	
Pertinence des objectifs et du partenariat : Il y a-t-il une formulation précise des objectifs réels du partenariat par les partenaires et les parties prenantes, ainsi qu'un alignement explicite de ces objectifs sur la raison d'être du partenariat, et sur la nécessité de résoudre un problème particulier de développement par la collaboration, et la rentabilité des actions menées à cette fin ?	**Médiocre** (Mais est affinée)
Efficacité et efficience : Connaît-on le degré de réalisation des objectifs fixés (produits et résultats intermédiaires) ? Il y a-t-il un suivi des coûts opérationnels et des coûts de transaction des activités du partenariat, ainsi qu'un rapport satisfaisant entre les coûts des transactions et les avantages du partenariat ?	**Correct** (niveaux de cofinancement), **Médiocre** (rôle de supervision)
Impact et soutenabilité : Des changements positifs sont-ils observés dans la zone d'action ciblée par le partenariat ? Les objectifs de chaque partenaire dans le cadre du partenariat sont-ils réalisés ? Y a-t-il une justification de la poursuite du partenariat ?	**Médiocre** (justification et modalités du partenariat font l'objet d'un réexamen.)

Projets cofinancés par le FIDA et la BAD, 1978-2009
(classés par date d'approbation, en commençant par les plus récents)

N°	*Pays*	*Projet*	*Approbation*	*Achèvement*	*État d'avancement*	*BAD*	*FIDA*	*Autres*	*Gouvernement/ Bénéficiaire*	*TOTAL*	*Multi-bailleurs de fonds*	*Autres cofinanciers/ Supervision par le FIDA*	*OBSERVATIONS*
			Les dates indiquées par le FIDA peuvent différer de celles de la BAD										
	Projets approuvés depuis 1990							*En millions de dollars EU*					
1	Ghana	Programme de financement rural et agricole	17/12/08	s.o.	non signé	4,94	5,99	17,661	13,28	41,87	M	Cofinance-ment IDA/ Supervision par la Banque mondiale	Lancé et approuvé par le FIDA ; IDA et BAD mentionnées comme cofinanciers possibles ; suite du PSFR cofinancé en 2000
2	République-Unie de Tanzanie	Programme de développement du secteur agricole	17/12/08	s.o.	en cours d'exécution	59,87	36,00	167,79	51,90	315,56	M	IDA et d'autres	Approche sectorielle de l'agriculture ; financement parallèle avec de nombreux autres bailleurs de fonds
3	Madagascar	Projet d'appui aux organisations professionnelles et aux services agricoles	11/09/08	s.o.	signé (FIDA uniquement)	8,20	19,19	19,689	9,32	56,39	M	Supervision directe par le FIDA	Lancé et approuvé par le FIDA ; UE, BAD et AFD mentionnées comme cofinanciers possibles ; PROJER II de la BAD
4	Djibouti	Programme de mobilisation des eaux de surface et de gestion durable des	13/12/07	s.o.	en cours d'exécution	0,28	3,00	2,172	6,18	11,64	M	UNOPS	Facilité africaine de l'eau ; montée en échelle du projet du FIDA

N°	*Pays*	*Projet*	*Approbation*	*Achèvement*	*État d'avancement*	*BAD*	*FIDA*	*Autres*	*Gouvernement/ Bénéficiaire*	*TOTAL*	*Multi-bailleurs de fonds*	*Autres cofinanciers/ Supervision par le FIDA*	*OBSERVATIONS*
			Les dates indiquées par le FIDA peuvent différer de celles de la BAD										
	Projets approuvés depuis 1990	terres						*En millions de dollars EU*					
5	Ghana	Programme de promotion de la croissance rurale dans le Nord	13/12/07	s.o.	en cours d'exécution	61,22	22,73	0	19,61	103,55		Supervision directe par le FIDA	Lancé par le FIDA après de longues années d'engagement dans le nord du Ghana ; BAD invitée par le gouvernement comme cofinancier principal ; préévaluations séparées
6	Ouganda	Programme d'amélioration des infrastructures agricoles communautaires	12/09/07	s.o.	en cours d'exécution	43,83	15,01	0	6,12	64,97		Supervision directe par le FIDA	Initié par la BAD ; étude du secteur en 2005 suivie par mission de préévaluation ; le FIDA a fait part de son soutien
7	Gambie	Projet de gestion participative intégrée des ressources en eau	21/04/04	s.o.	en cours d'exécution	7,08	7,09	0	3,37	17,53		Supervision par la BAD	Fonds d'affectation spéciale nigérian
8	Mozambique	Programme d'appui au financement rural	17/12/03	s.o.	en cours d'exécution	5,45	9,46	16,35	3,05	34,31	M	Supervision directe par le FIDA	Projet SAR de la BAD mentionne un financement parallèle du FIDA

N°	*Pays*	*Projet*	*Approbation*	*Achèvement*	*État d'avancement*	*BAD*	*FIDA*	*Autres*	*Gouvernement/ Bénéficiaire*	*TOTAL*	*Multi-bailleurs de fonds*	*Autres cofinanciers/ Supervision par le FIDA*	*OBSERVATIONS*
	Projets approuvés depuis 1990		*Les dates indiquées par le FIDA peuvent différer de celles de la BAD*			*En millions de dollars EU*							
													dans le cadre du projet RUFIP ; lancé par le FIDA ; la BAD a fourni des fonds complémentaires
9	Burkina Faso	Programme d'investissement communautaire en fertilité agricole	11/09/03	s.o.	en cours d'exécution	7,48	12,07	1,006	6,32	26,87		Supervision directe par le FIDA	Lancé à l'initiative du FIDA
10	Ghana	Projet en faveur des petites entreprises rurales – phase II	05/09/02	s.o.	en cours d'exécution	10,01	11,25	0	8,02	29,27		Supervision directe par le FIDA	Suite de la phase I pour reproduire l'approche dans d'autres régions ; mission conjointe avec le FIDA pour la phase II
11	Swaziland	Projet d'irrigation à l'intention des petits exploitants du bassin inférieur de l'Usuthu – phase I	06/12/01	s.o.	en cours d'exécution	12,68	14,96	51,499	31,45	110,59	M	IDA, Supervision directe par le FIDA	Préévaluation conjointe par tous les bailleurs de fonds ; lancé à partir d'un projet de l'UE
12	République-Unie de Tanzanie	Programme de développement des systèmes de commercialisation des produits agricoles	06/12/01	s.o.	en cours d'exécution	14,46	16,35	5,573	5,92	42,30	M	IDA, Supervision directe par le FIDA	
13	Bénin	Programme d'appui au développement participatif de la pêche artisanale	06/12/01	s.o.	en cours d'exécution	10,01	10,01	0	5,98	25,99		Supervision directe par le FIDA	Lancé à l'initiative du FIDA ; conçu par le Centre d'investissement de la FAO ;

N°	*Pays*	*Projet*	*Approbation*	*Achèvement*	*État d'avancement*	*BAD*	*FIDA*	*Autres*	*Gouvernement/ Bénéficiaire*	*TOTAL*	*Multi-bailleurs de fonds*	*Autres cofinanciers/ Supervision par le FIDA*	*OBSERVATIONS*
			Les dates indiquées par le FIDA peuvent différer de celles de la BAD										
	Projets approuvés depuis 1990							***En millions de dollars EU***					
													mission de préévaluation conjointe FIDA/BAD
14	Éthiopie	Programme d'intermédiation financière rurale	06/12/01	s.o.	en cours d'exécution	37,50	25,69	0	25,54	88,73		Supervision par la Banque mondiale (sans cofinancement IDA)	FIDA/BAD et banques commerciales
15	Ghana	Projet de services financiers ruraux	03/05/00	30/06/00	clôturé	5,01	11,00	5,133	1,82	22,96	M	IDA, Supervision directe par le FIDA	Financement parallèle ; lancé à l'initiative de la Banque mondiale et du FIDA (préévaluation préliminaire) ; BAD chargée de la composante "Institutions"
16	Ouganda	Programme de modernisation agricole au niveau local	08/12/99	s.o.	clôturé	13,20	13,20	30,6	4,20	61,2			Lancé, préévalué et approuvé par le FIDA ; BAD invitée par le gouvernement à participer à la composante concernant les routes rurales, le FIDA a accepté ; préévaluation par la BAD

N°	*Pays*	*Projet*	*Approbation*	*Achèvement*	*État d'avancement*	*BAD*	*FIDA*	*Autres*	*Gouvernement/ Bénéficiaire*	*TOTAL*	*Multi-bailleurs de fonds*	*Autres cofinanciers/ Supervision par le FIDA*	*OBSERVATIONS*
			Les dates indiquées par le FIDA peuvent différer de celles de la BAD										
	Projets approuvés depuis 1990					***En millions de dollars EU***							
17	Cameroun	Projet national de recherche agronomique et d'appui aux programmes de vulgarisation	10/09/98	31/12/02	clôturé	10,31	10,52	15,138	10,12	46,08	M	Cofinance-ment IDA/ Supervision par la Banque mondiale	Lancé à l'initiative de la Banque mondiale et du FIDA ; la BAD se charge de la composante recherche agronomique
18	Gambie	Programme de développement agricole des basses terres	12/04/95	31/12/04	clôturé	5,68	5,06	0	0,92	11,66		Supervision directe par le FIDA	Repose sur un cofinancement de longue durée FIDA/BAD pour développer la culture du riz en Gambie
19	Malawi	Projet de services agricoles – Sous-projet de sécurité alimentaire des petits exploitants	15/09/93	31/03/00	clôturé	12,69	13,00	45,72	7,72	79,14	M	UNOPS	
20	Guinée	Deuxième projet de développement rural de la région de Siguiri	04/09/91	31/03/97	clôturé	9,59	12,48	0	4,89	26,97		Supervision par la BAD	Deuxième phase d'un projet concernant l'irrigation
21	Maroc	Projet de développement de l'élevage et des pacages dans la région orientale	19/04/90	31/12/01	clôturé	14,20	14,00	0,88	17,90	45,22		Supervision par la BAD	Projet concernant l'élevage ; évaluation conjointe FIDA/BAD
22	Rwanda	Projet de développement agricole de Byumba – phase II	01/10/90	30/06/01	clôturé	6,47	8,73	0	4,30	19,50		Supervision par la BAD	Suite d'un projet antérieur cofinancé par FIDA/BAD

N°	*Pays*	*Projet*	*Approbation*	*Achèvement*	*État d'avancement*	*BAD*	*FIDA*	*Autres*	*Gouvernement/ Bénéficiaire*	*TOTAL*	*Multi-bailleurs de fonds*	*Autres cofinanciers/ Supervision par le FIDA*	*OBSERVATIONS*
			Les dates indiquées par le FIDA peuvent différer de celles de la BAD										
	Projets approuvés depuis 1990					***En millions de dollars EU***							
23	Burundi	Projet de développement agropastoral au Bututsi	29/11/88	31/12/04	clôturé	8,96	8,96	0	1,85	19,77		Supervision Par la BAD	
24	Cap-Vert	Projet de développement de la pêche artisanale	02/12/87	30/06/95	clôturé	5,7	5,7	1,1	1,9	14,4		Supervision par la BAD	
25	Guinée	Projet de développement agricole de la région de Gueckedou	04/09/85	31/12/91	clôturé	6,3	5	6,6	6,5	24,4	M	Cofinancement IDA/ Supervision par la Banque mondiale	
26	Libéria	Deuxième projet de développement agricole du comté de Bong	04/04/84	30/06/88	clôturé	2,672	5,8	4,55	0,608	13,63	M	Cofinancement IDA/ Supervision par la Banque mondiale	
27	Guinée-Bissau	Projet de développement de la riziculture de Tombali	21/04/82	30/06/93	clôturé	6	8	1,1	1,2	16,3		Supervision par la BAD	
28	Botswana	Projet relatif à la première phase du programme de mise en valeur des terres arables (ALDEP I)	17/12/81	31/12/92	clôturé	7,56	7,57	8,84	5,42	29,39	M	Supervision par la BAD	
29	Gambie	Projet destiné aux petits exploitants de Jahaly et Pacharr	17/12/81	31/12/91	clôturé	5,1	5,22	5,65	1	16,97	M	Supervision par la BAD	

N°	*Pays*	*Projet*	*Approbation*	*Achèvement*	*État d'avancement*	*BAD*	*FIDA*	*Autres*	*Gouvernement/ Bénéficiaire*	*TOTAL*	*Multi-bailleurs de fonds*	*Autres cofinanciers/ Supervision par le FIDA*	*OBSERVATIONS*
			Les dates indiquées par le FIDA peuvent différer de celles de la BAD										
	Projets approuvés depuis 1990					***En millions de dollars EU***							
30	Sierra Leone	Projet de développement agricole intégré de la région Nord – phase II (NIADP II)	22/04/81	30/09/87	clôturé	8,5	5,985	10,5	2,7	27,685	M	Cofinancement IDA/ Supervision par la Banque mondiale	
31	Rwanda	Projet de développement rural dans la région de Byumba	17/12/81	31/12/89	clôturé	11,3	11,22	0	2	24,52		Supervision par la BAD	
32	République démocratique du Congo	Projet de développement de la culture du maïs dans les petites exploitations	17/09/80	31/12/89	clôturé	6,4	15	11	6,1	38,5	M	Cofinancement IDA/ Supervision par la Banque mondiale	
33	Soudan	Projet de remise en état du réseau d'irrigation de New Halfa	07/05/80	30/06/88	clôturé	10	15,057	40	63,7	128,757	M	Cofinancement IDA/ Supervision par la Banque mondiale	
34	Guinée	Projet de développement rural de la région de Siguiri	12/05/80	30/06/92	clôturé	9,1	12,5	0	10	31,6		Supervision par la BAD	
35	Burundi	Projet de développement rural de l'Est-Mpanda	18/12/79	31/12/92	clôturé	9,5	14,5	8,75	9,7	42,45	M	Supervision par la BAD	
36	République centrafricaine	Projet de développement de l'élevage	27/03/79	31/03/86	clôturé	3,3	2,5	3	4,8	13,6	M	Cofinancement IDA/ Supervision par la Banque mondiale	

N°	*Pays*	*Projet*	*Approbation*	*Achèvement*	*État d'avancement*	*BAD*	*FIDA*	*Autres*	*Gouvernement/ Bénéficiaire*	*TOTAL*	*Multi-bailleurs de fonds*	*Autres cofinanciers/ Supervision par le FIDA*	*OBSERVATIONS*
			Les dates indiquées par le FIDA peuvent différer de celles de la BAD										
	Projets approuvés depuis 1990					***En millions de dollars EU***							
37	Somalie	Projet de développement agricole de la région de Bay	18/12/79	30/09/88	clôturé	8,9	8	22,5	5,6	45	M	Cofinancement IDA/ Supervision par la Banque mondiale	
38	Cap-Vert	Projet de développement agricole intégré d'Assomada	11/12/78	31/12/83	clôturé	2,084	3,82	0	0,427	6,331		Supervision par la BAD	

Évaluation conjointe : document d'orientation, rapport initial et cadre

A. Document de politique générale : http ://www.ifad.org/evaluation/jointevaluation/docs/approach.pdf

B. Rapport initial : http ://www.ifad.org/evaluation/jointevaluation/docs/inception.pdf

Cadre de l'évaluation : questions clés

RÉSULTATS ESCOMPTÉS	
I. OBJECTIF GLOBAL	**IMPACT**
Performance globale des actions de développement agricole et rural/Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) : Amélioration des résultats des interventions dans le secteur de l'agriculture et du développement rural afin d'accélérer la réalisation des OMD et d'autres objectifs sectoriels pertinents.	▪ Augmentation des revenus ruraux ▪ Diminution de la pauvreté et de l'inégalité ▪ Sécurité alimentaire ▪ Productivité agricole et orientation-marché accrues ▪ Durabilité ▪ Promotion accrue de l'égalité des sexes
II. OBJECTIF STRATÉGIQUE DU FIDA ET DE LA BAD	**QUESTIONS STRATÉGIQUES**
Améliorer les résultats des interventions dans le secteur de l'agriculture et du développement rural et en accroître la pertinence : L'évaluation conjointe vise à contribuer à l'accroissement de la pertinence des programmes des deux institutions dans le secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique et à l'amélioration de leurs résultats opérationnels.	1. Dans quels activités, secteurs et sous-secteurs la BAD et le FIDA devraient-ils concentrer les opérations futures (liées à des projets ou non) afin d'assurer un soutien optimal au développement agricole et rural de l'Afrique? 2. Comment les deux institutions peuvent-elles accroître leur pertinence et améliorer le ciblage sectoriel et leurs résultats opérationnels dans ce secteur en établissant des partenariats stratégiques et en adaptant leurs processus opérationnels?

III. RÉSULTATS DU FIDA ET DE LA BAD	QUESTIONS STRATÉGIQUES
1. **Amélioration des politiques, des stratégies et des programmes sectoriels du FIDA et de la BAD.** Réaliser une évaluation prospective en vue d'élaborer et d'exécuter des politiques, des stratégies et des programmes plus pertinents, plus efficaces et plus durables dans le secteur de l'agriculture et du développement rural.	1. Quels sont les obstacles et les possibilités – nouveaux ou de longue date – dans le secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique? 2. Les politiques actuelles du FIDA et de la BAD sont-elles adaptées à ces obstacles? Dans le cas contraire, quelles modifications devraient-ils apporter? Quand et à quel prix? Ces modifications ont-elles des répercussions sur les organisations et leurs capacités? 3. Quelle est la pertinence des politiques actuelles de développement agricole et rural et des stratégies régionales des deux institutions, et quelles sont les synergies entre elles? 4. Dans quelle mesure ces politiques et stratégies reposent-elles sur des données pertinentes? Dans quelle mesure (et avec quelle fréquence) les données sur la performance tirées des activités de suivi, d'examen et d'évaluation sont-elles utilisées pour mettre à jour les politiques et les stratégies? 5. Le FIDA et la BAD ont-ils fait de bons choix stratégiques dans le secteur de l'agriculture et du développement rural, qu'il s'agisse des objectifs sous-sectoriels, géographiques et thématiques, des groupes cibles, des investissements privés névralgiques, de la sélection des institutions partenaires et des instruments utilisés? En fonction de leurs objectifs institutionnels et de leurs engagements internationaux? D'après l'efficacité de leurs actions de développement en général? 6. Quels sont les facteurs à l'origine de la réussite ou de l'échec des programmes pays du FIDA et de la BAD et de leurs efforts de concertation avec les pays? 7. Quelles sont les orientations stratégiques suivies par d'autres acteurs importants du secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique, par exemple les gouvernements du continent, les institutions régionales et infrarégionales (NEPAD, etc.), les organismes des Nations Unies et les autres bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux (Banque mondiale, Communauté européenne, États-Unis d'Amérique, France, etc.), la société civile, les fondations internationales et les États membres non régionaux (comme le Brésil, la Chine et l'Inde)? Quelle est la place occupée par la BAD et le FIDA dans ce cadre?
2. **Renforcement des partenariats stratégiques.** Renforcer les partenariats stratégiques entre la BAD, le FIDA et les autres acteurs du secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique en harmonisant les politiques, en alignant les opérations et en tirant parti des complémentarités et des avantages comparatifs.	1. Comment le FIDA et la BAD peuvent-ils délimiter et définir leur rôle futur dans le secteur de l'agriculture et du développement rural, avec en toile de fond la nouvelle architecture de l'aide et les accords de Paris et de Rome sur l'harmonisation et le partenariat? 2. Comment les deux institutions devraient-elles se positionner dans le secteur, compte tenu de leurs avantages comparatifs absolus et relatifs? 3. Dans quelle mesure l'accord de partenariat conclu de longue date entre la BAD et le FIDA contribue-t-il à la réalisation de leurs objectifs communs et quel est l'avenir de la collaboration entre les deux organisations? 4. Quels sont les autres partenaires de prédilection pour la réalisation de projets, d'analyses et de programmes sectoriels (approches sectorielles, activités sectorielles se déroulant en marge de projets) et la coordination de politiques? Quelle forme les partenariats avec ces acteurs pourraient-ils prendre? 5. Quelle est la contribution de la BAD et du FIDA à la coordination et à l'harmonisation des politiques de développement agricole et rural en Afrique et à l'évaluation des résultats (conjoints)?

RÉSULTATS DU FIDA ET DE LA BAD (suite)	QUESTIONS STRATÉGIQUES
3. **Amélioration du savoir-faire en matière de développement agricole et rural.** Avoir une meilleure compréhension et une meilleure connaissance des initiatives de développement agricole et rural qui réussissent et qui échouent en Afrique, ainsi que des facteurs de causalité correspondants, dans l'optique des intérêts, des objectifs et des priorités sectorielles du FIDA et de la BAD.	1. Quel est le bilan de la BAD et du FIDA eu égard à leurs projets, à leurs politiques et à leurs interventions dans le secteur? Dans quelle mesure les résultats obtenus sont-ils durables? Quelles contributions durables les deux organisations ont-elles faites? 2. Quelle est la performance de la BAD et du FIDA dans les (sous-)secteurs névralgiques de l'agriculture et du développement rural? Les actions et les résultats cadrent-ils avec les politiques et les stratégies pertinentes? Comment pourrait-on améliorer la performance? 3. Comment leur performance se compare-t-elle avec celle d'autres bailleurs de fonds? 4. Comment peut-on l'expliquer? Quels facteurs expliquent le mieux l'efficacité des actions de développement et l'impact des politiques et des projets des deux organismes par rapport à leurs objectifs officiels dans le secteur? 5. Quelles ont été les principales entraves à l'efficacité des actions de développement? Quels risques se sont concrétisés et comment aurait-on pu mieux les atténuer au préalable? 6. Les meilleures pratiques ont-elles été suivies? 7. Existe-t-il des façons plus efficaces et efficientes d'obtenir des résultats dans le secteur? 8. Quels enseignements le FIDA et la BAD peuvent-ils tirer des interventions des autres acteurs dans le secteur? Avec quelle efficacité les institutions ont-elles tiré parti des meilleures pratiques et des savoirs?
4. **Amélioration des processus opérationnels.** Adapter, au besoin, les processus opérationnels de la BAD et du FIDA aux nouveaux obstacles et possibilités qui se présentent dans le secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique, notamment afin d'améliorer le fonctionnement du partenariat ; axer les efforts sur les cycles adaptés des programmes et des projets, le S&E, la gestion des ressources humaines et les autres structures et processus institutionnels.	1. Comment les processus opérationnels et de gestion du FIDA et de la BAD ont-ils contribué à leur performance, à leur impact et à la réalisation de leurs objectifs stratégiques généraux dans le secteur de l'agriculture et du développement rural? Quelles sont les conclusions pour l'avenir? 2. Dans quelle mesure les processus opérationnels ont-ils été efficaces dans le cadre des activités de cofinancement et des partenariats de développement? 3. Dans quelle mesure les processus opérationnels sont-ils suffisamment adaptés aux besoins du secteur de l'agriculture et du développement rural? 4. Comment les deux institutions pourraient-elles améliorer leurs cycles de projets et de programmes, notamment la qualité initiale, la supervision et l'appui à l'exécution, et le S&E des résultats? 5. Quelles sont les possibilités d'amélioration, au sein du FIDA et de la BAD, des processus exécutés pour l'élaboration de stratégies et leur suivi, la présence dans les pays et l'allocation de ressources au secteur? 6. Comment les ressources de deux organisations et leur gestion sont-elles adaptées aux besoins du secteur? 7. Le FIDA et la BAD allouent-ils aux processus opérationnels des ressources suffisantes susceptibles d'appuyer efficacement les opérations de développement agricole et rural en Afrique? Dans quelle mesure cette allocation repose-t-elle sur des critères explicites et est-elle éclairée par des données probantes?

5. **Renforcement de la culture d'apprentissage et de reddition de comptes.** Au sein des deux institutions, instaurer une culture véritablement propice à l'apprentissage et à la reddition de comptes en misant sur les évaluations et les opérations axées sur les résultats, une excellente gestion des connaissances et des communications internes et externes efficaces.	1. Quelle est la qualité des auto-évaluations et des évaluations indépendantes du FIDA et de la BAD et quelle en est la portée? 2. Comment les enseignements tirés dans le secteur de l'agriculture et du développement rural ont-ils été intégrés aux opérations? 3. Quels sont les principaux instruments de gestion des connaissances dans les deux organisations? L'affectation des ressources est-elle adéquate? Les incitations sont-elles suffisantes? 4. Dans quelle mesure la gestion des connaissances favorise-t-elle l'innovation et l'montée en échelle des opérations réussies? 5. Dans quelle mesure les cadres et le personnel du FIDA et de la BAD établissent-ils des liens et des réseaux avec les autres organisations sur des grands enjeux sectoriels? Puisent-ils régulièrement aux sources extérieures de meilleures pratiques et de savoir-faire? 6. Quelle est l'efficacité des communications internes et externes pour faire connaître les résultats et les réalisations?

APPENDICE 10

Exemples de bonnes pratiques tirés des stratégies pays et des projets récemment formulés par la BAD et le FIDA[1]

Domaines	BAD	FIDA
Focalisation sur la pauvreté rurale	Le document de stratégie pays (DSP) de la BAD pour le Mozambique a comparé la distribution du portefeuille de la BAD par région au taux de pauvreté dans chaque province et a recommandé une concentration des actions dans les provinces du Nord. Au Burkina Faso, le projet d'appui au programme de développement régional intégré du lac Tanganyika prévoit la conduite d'une enquête socioéconomique, qui sera utilisée pour définir des indicateurs de performances spécifiques au genre. Au Kenya, les cadres de la BAD axés sur les résultats comportent des indicateurs spécifiques de la pauvreté.	Le FIDA a conduit une analyse approfondie de la pauvreté dans un grand nombre de pays pour améliorer ses stratégies de ciblage. Par exemple, au Nigéria, les interventions du FIDA sont liées à une évaluation des besoins prioritaires et visent à s'attaquer aux causes de la pauvreté. Au Kenya, le FIDA a examiné les stratégies de subsistance des populations rurales pauvres, et a spécifiquement sélectionné, dans les projets, les activités qui seront adoptées par les populations rurales pauvres. Au Mozambique, il y a une amélioration, dans les projets les plus récents qui figurent dans le portefeuille du FIDA, quant à l'utilisation des indicateurs de résultats sur la pauvreté.
Adaptation au contexte du pays et aux caractéristiques du secteur	Au Kenya, la BAD a procédé à une revue des aspects spécifiques du contexte sectoriel, tels que l'utilisation des terres et le régime foncier, et a, dans ses projets, conçu des interventions en conséquence. Au Nigéria, les interventions de la BAD sont fondées sur une analyse de l'expérience antérieure, conduite dans le cadre d'un examen technique du Programme national pour la sécurité alimentaire. La BAD a également utilisé des matrices et tableaux de résultats thématiques pour illustrer les raisons des interventions de portefeuille dans le contexte des besoins du pays et du secteur. Au Nigéria, le DSP utilise une matrice de résultats thématiques pour illustrer la façon dont les interventions stratégiques sont étroitement liées aux axes pertinents de la Stratégie nationale d'autonomisation et de développement économique, ce qui fait apparaître leurs liens avec les enjeux plus larges définis dans ce contexte.	Au Rwanda, le FIDA a réalisé une analyse FFPM (forces, faiblesses, possibilités et menaces) des principales parties prenantes afin de recenser les capacités et les lacunes existantes. Au Kenya, le FIDA a passé en revue l'expérience antérieure et a introduit des changements pour améliorer l'environnement opérationnel (audits à horizon mobile, unités de gestion des projets décentralisées, etc.).

[1] La présente analyse a été entreprise dans le cadre de l'examen de la qualité initiale des opérations (voir l'appendice 4 du document intitulé : "Portfolio Analysis of AfDB and IFAD in Agriculture and Rural Development in Africa – Changes in Quality at Entry of Projects and Country Strategies in a selection of ten African countries", www.ifad.org/evaluation/jointevaluation/docs/porfolio.pdf

Domaines	BAD	FIDA
Harmonisation avec les cadres politiques et la gouvernance Alignement sur le cadre des politiques et le cadre de gouvernance	La BAD s'est alignée avec les institutions nationales du Burkina Faso, du Kenya et du Mozambique. Au Burkina Faso, le projet d'appui au développement rural décentralisé sera dirigé par une "équipe de coordination" établie au sein du ministère de l'Agriculture. Toutefois, la différence avec une unité de gestion de projet traditionnelle n'est pas claire. Au Kenya, les projets seront exécutés par des institutions publiques. Par exemple, le personnel de l'unité de coordination de projet du projet de Développement de la petite horticulture sera constitué de fonctionnaires. Le cadre axé sur les résultats est lié au programme d'investissement pour la stratégie de relance économique visant à la création de richesse et d'emplois. Au Mozambique, les mécanismes de S&E du DSP sont calqués sur la matrice du cadre d'évaluation de la performance du Programme d'appui à la réduction de la pauvreté absolue. Au Burkina Faso encore, la Direction générale de la coopération, au sein du ministère des Finances coordonne l'aide internationale. La BAD travaille avec le gouvernement à l'élaboration d'une stratégie de coordination et à l'établissement d'un système de S&E opérationnel.	Le FIDA s'est aligné avec les institutions nationales de la République-Unie de Tanzanie, où les fonds des prêts et des dons du FIDA sont distribués par le Trésor national. Les unités de coordination de projet sont entièrement intégrées dans le principal organisme d'exécution du gouvernement. En outre, le S&E sera exécuté en partenariat avec des organismes d'exécution privés et se conformera au système de suivi de la pauvreté de la Stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (MKUKUTA). L'harmonisation est bien réelle au Mozambique, où le FIDA appuie une composante du programme sectoriel agricole (PROAGRI). Les projets du FIDA au Soudan visent à renforcer la capacité du gouvernement à promouvoir une planification économique équitable (programme de gestion des ressources dans l'ouest du Soudan). Le projet le plus récent, qui est le projet d'amélioration des moyens de subsistance dans le Sud-Soudan, vise à mettre en place des capacités de planification et de budgétisation là où il n'en existe pas. Il appuie le mécanisme d'octroi de dons du fonds de développement local et démontre le bien-fondé du mécanisme d'octroi de dons/de décaissement proposé et sa pertinence dans le contexte de post conflit qui prévaut dans le pays.
Harmonisation avec les systèmes nationaux de gestion des finances publiques	Au Maroc, la BAD a aligné ses opérations avec les lois et réglementations nationales en matière de passation des marchés. Au Mozambique, la BAD est déterminée à apporter un soutien budgétaire direct. Sa stratégie est de faire augmenter le pourcentage de son aide acheminée par les systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés, de 9 % en 2005 à 40% d'ici à 2009. Toutefois, les liens avec la gestion des finances publiques ne sont pas clairement définis dans les documents de projet. En République Unie de Tanzanie, la BAD fournit un soutien budgétaire au titre du document de stratégie pour la réduction de la pauvreté	Le FIDA s'est aligné avec les systèmes nationaux de gestion des finances publiques du Kenya, du Mozambique et de le République Unie de Tanzanie. Au Kenya, le budget annuel du programme de commercialisation en faveur des petits horticulteurs sera communiqué au ministère de l'Agriculture pour être intégré dans le cadre des dépenses à moyen terme du ministère puis dans les versions imprimées des prévisions budgétaires du gouvernement. Au Mozambique, le programme d'appui à l'agriculture harmonise les procédures de gestion financière (passation des marchés, décaissement, comptabilité et vérification des comptes) du Programme national pour le développement agricole (PROAGRI). En République Unie de Tanzanie, les fonds des prêts et des dons du FIDA sont distribués par le Trésor et sont alignés avec le cycle de gestion des finances publiques et le cadre des dépenses à moyen terme. Dans les projets, le flux des fonds est acheminé par l'intermédiaire du ministère chargé de l'exécution des projets et est aligné avec le plan de travail et le budget annuels du ministère.

Domaines	BAD	FIDA
	(DSRP). À l'issue d'un examen de son expérience en matière de soutien budgétaire, la BAD contribue maintenant au fonds commun du Programme de développement sectoriel de l'agriculture – phase I. Par ailleurs, elle utilisera le cadre des dépenses à moyen terme, les plans de développement agricole de district et le transfert de dons pour renforcer les systèmes publics existants.	
Harmonisation	La BAD s'est engagée à procéder à des examens conjoints au Mozambique. En République Unie de Tanzanie, la Banque inscrit son action dans la stratégie d'aide conjointe. Le choix des interventions régionales de la BAD se conforme par ailleurs à la stratégie du Gouvernement tanzanien qui assigne des régions et des districts spécifiques à des bailleurs de fonds spécifiques, afin d'harmoniser les interventions des bailleurs de fonds et d'éviter les chevauchements. Au Burkina Faso, la BAD a prévu la création d'un comité de coordination régional visant à promouvoir des synergies dans le pays. Au Mozambique et au Burkina Faso, le COSOP du FIDA a établi la liste des activités des autres bailleurs de fonds du secteur de l'agriculture et du développement rural et les possibilités de synergie avec le FIDA.	Au Kenya, le FIDA participe à la coordination des bailleurs de fonds et aux groupes de travail sectoriels et s'emploie à équilibrer sa présence renforcée sur le terrain avec sa volonté d'harmonisation et d'alignement. Au Mali, le FIDA participe aux cadres de coordination mis en place dans le secteur rural, par le biais de l'Unité chargée de la concertation sur les politiques, financée par un don du FIDA. Le FIDA s'est engagé dans le programme d'harmonisation du Rwanda. Il a renforcé sa présence dans le pays et aura un rôle plus actif au sein du Groupe de coordination des partenaires du développement.

Domaines	BAD	FIDA
Ciblage des bénéficiaires	Au Mozambique, la BAD met explicitement l'accent sur les questions de genre, ce que reflètent les documents de projet. Au Nigéria, le profil des bénéficiaires finaux a été ventilé en fonction de la pauvreté, du genre et du VIH/sida, et des mesures spécifiques de lutte contre les inégalités hommes-femmes ont été mises en œuvre dans le cadre de l'appui en faveur du Programme national pour la sécurité alimentaire. Par ailleurs, des projets de la BAD seront mis en œuvre dans les États du Sud où aucun autre bailleur de fonds ne conduit d'activités agricoles.	Au Ghana, le ciblage prend en compte les dimensions géographiques, sectorielles et sociales. En outre, une analyse de la faisabilité du ciblage a été réalisée, insistant sur les aspects de l'accès aux ressources et de la protection sociale. Au Kenya, le FIDA vise à affiner le ciblage en adoptant l'approche de la zone de développement prioritaire pour améliorer le ciblage géographique. Les groupes cibles sont ventilés, et les activités sélectionnées sont spécialement adaptées aux pauvres. Au Mali, le programme d'investissement et de développement rural des régions du Nord distingue les groupes sociaux et recense les aspects de la vulnérabilité propres à chaque groupe. Au Rwanda, le COSOP comprend une matrice qui décrit le degré de pauvreté et ses causes, ainsi que les besoins prioritaires de chaque groupe cible et indique les réponses données par le programme du FIDA. Les groupes cibles ont été sélectionnés en fonction des résultats de l'enquête sur les ménages de 2006. Le projet de gestion communautaire des bassins versants de Kirehe comporte une étude des contraintes pesant sur le ciblage des femmes et propose une approche intégrée du genre. Au Soudan, le projet d'amélioration des moyens de subsistance dans le Sud-Soudan utilise des critères de ciblage précis, fondés sur une évaluation des moyens de subsistance et une analyse du genre, et il prévoit des garde-fous pour garantir un ciblage plus efficace. Toujours au Soudan, le programme de gestion des ressources dans l'ouest du Soudan est parvenu à généraliser la présence de femmes dans les bureaux de vulgarisation, à l'échelon de l'État et à l'échelon local, ainsi que dans les conseils de développement communautaire. Ce résultat est le fruit d'une stratégie conçue et élaborée par la personne chargée du développement des femmes dans l'unité de coordination du projet. En République Unie de Tanzanie, le FIDA a ventilé les données sur les pauvres et a recensé les causes de la pauvreté. Il a analysé le rôle joué par certains projets identifiés dans la lutte contre la pauvreté rurale afin de garantir l'efficacité du ciblage.
Participation des parties concernées	Au Burkina Faso, les deux projets du portefeuille visent à garantir la participation des parties concernées à toutes les étapes du cycle de projet, grâce à l'adoption d'une approche axée sur la demande impliquant l'exécution du projet par des comités de développement villageois. Dans le projet d'Investissement communautaire en fertilité agricole, la BAD s'est aussi assurée de la participation active des populations locales à l'étude diagnostique de la situation de départ. Au Kenya, dans le cadre du projet de développement de la petite horticulture, la BAD privilégiera les aspects organisationnels et la	Au Kenya, il est certain que le Programme de commercialisation en faveur des petits horticulteurs, financé par le FIDA, assure la participation des parties intéressées puisqu'il est, par nature, fondé sur la demande. Ainsi, dans chaque district, les parties concernées détermineront les trois cultures maraîchères qu'elles jugent les plus efficaces pour faire reculer la pauvreté. Le fait d'exiger que les groupes se constituent en personnes morales pour obtenir l'appui du projet est un bon moyen d'en garantir la durabilité et l'efficacité. Une approche communautaire basée sur le processus de développement d'entreprises laitières à visée commerciale (participation et autonomisation des agriculteurs, prestation de services répondant à la demande et partenariats) adoptée dans le cadre du Programme de commercialisation des petites exploitations laitières facilitera une participation durable, en permettant aux petits producteurs d'accéder aux services à des prix concurrentiels. Au Mali, le programme d'investissement et de développement rural des régions du Nord du FIDA prévoit la participation des

Domaines	BAD	FIDA
	formation des communautés sur les approches participatives et la préparation de la conception technique.	bénéficiaires à tous les stades, y compris au stade du S&E. La participation s'appuiera sur les capacités administratives locales en matière de planification et d'élaboration de politiques favorables aux pauvres. Au Rwanda, le COSOP promeut une approche de diagnostic participatif communautaire pour inciter les communautés à participer activement aux prises de décision et au suivi du projet.
Concertation	Au Nigéria, un des objectifs primordiaux du bureau de la BAD est de promouvoir la concertation et de participer au dialogue. La BAD entamera le dialogue avec le gouvernement dans le cadre du Processus de la stratégie nationale d'autonomisation et de développement économique, ainsi que dans le cadre du Mécanisme d'appui à la politique agricole.	Au Ghana, chaque projet est appuyé par un partenariat pour le développement et l'exécution du programme, qui est composé des principales parties prenantes de l'opération concernée. La plupart des projets ont une dimension liée à l'élaboration des politiques. Par exemple, une composante du Programme de finance rurale a pour objectif d'appuyer la politique de microfinance du Ghana. Au Kenya, le FIDA a défini les domaines spécifiques dans lesquels il participera à la concertation (intégration, ciblage participatif, etc.), et a recensé les politiques spécifiques pour lesquelles il fournira des éléments ou qu'il aidera à élaborer (l'existence d'un budget à cet effet est incertaine). Au Mozambique, le COSOP insiste sur la nécessité de doter les populations rurales pauvres des moyens de jouer une part active dans les prises de décision aux échelons local et national, en appuyant les organisations de petits producteurs et en promouvant les partenariats locaux pour le développement. Au Nigéria, la présence sur le terrain, avec un bureau ouvert en 2006, facilitera le dialogue. Le COSOP a recensé les questions à discuter lors d'un tel dialogue et identifié les principaux interlocuteurs entrant en ligne de compte. À l'échelon du projet, les ateliers annuels consacrés à l'examen de l'exécution du Programme de développement des microentreprises rurales généreront des recommandations qui seront directement utilisables dans le cadre de l'élaboration des politiques. Au Rwanda, le FIDA a défini des domaines spécifiques de concertation au titre de ses trois objectifs stratégiques. Le COSOP vise aussi à favoriser la participation des organisations d'agriculteurs à la gestion du programme de pays et aux négociations agrocommerciales ainsi qu'aux initiatives de développement nationales et régionales. En République Unie de Tanzanie, le COSOP prévoit la promotion du dialogue avec les parties prenantes dans le processus du programme sectoriel, qui servira de support à ce dialogue.
Redevabilité	Au Burkina Faso, chaque projet établira un comité de pilotage présidé par le ministère pertinent et composé des principaux partenaires d'exécution (y compris des représentants de la société civile). Au Rwanda, le système de gestion de l'information du projet d'Appui au développement agricole du Bugesera est utilisé pour fournir des informations sur la performance du projet. Des rapports trimestriels sont distribués aux parties concernées.	Au Mozambique, l'approche de la vulgarisation adoptée par le Programme d'appui à l'agriculture repose sur la prestation de services répondant à la demande et l'obligation de redevabilité vis-à-vis des utilisateurs finaux. Dans le cadre du Programme de promotion des marchés ruraux, des processus seront mis en place pour documenter, collecter, analyser et diffuser systématiquement les enseignements tirés des projets et programmes relatifs à l'intégration dans le marché national, y compris le Programme de promotion des marchés ruraux lui-même. Au Rwanda, deux comités de pilotage établis dans le cadre du projet d'Appui au plan stratégique de transformation de l'agriculture ont pour mission de faire respecter l'obligation de redevabilité à l'échelon national et au niveau du district. Le comité de pilotage national sera dirigé par le ministère de

Domaines	BAD	FIDA
		l'Agriculture, de l'élevage et des forêts, qui décidera des grandes orientations du projet et examinera et approuvera les plans de travail et budgets annuels. À l'échelon du district, le comité de pilotage sera dirigé par les autorités locales.
Avantage comparatif	Au Maroc, la BAD a défini son avantage comparatif comme étant le développement des infrastructures. Elle est l'organisation chef de file dans ce domaine, tandis que les autres bailleurs de fonds s'en retirent. On ne sait pas clairement, toutefois, comment les bailleurs et/ou le gouvernement ont contribué à la définition de cet avantage comparatif.	Au Ghana, le FIDA estime que son avantage comparatif est la création de partenariats entre les échelons locaux et nationaux pour ce qui est des prises de décision. Au Kenya, le FIDA a réalisé une analyse FFPM de ses opérations et s'est penché avec les bailleurs de fonds et le gouvernement sur la détermination de son avantage comparatif. En République Unie de Tanzanie, le FIDA a procédé au recensement des groupes de bailleurs de fonds afin d'identifier son avantage comparatif, de combler les lacunes existantes et de tirer parti des interventions.
Innovation	Les deux projets du portefeuille de la BAD au Burkina Faso visent à intensifier leurs initiatives. Le projet d'Investissement communautaire en fertilité agricole conduira des activités à titre pilote et affinera leur mise au point avant de les élargir en utilisant le modèle du Fonds de développement communautaire/fonds de développement local, qui a été testé avec succès par d'autres organisations et projets.	Les COSOP du FIDA discutent de l'innovation dans la plupart des pays, ce qui est principalement lié au changement du style opérationnel du Fonds. Par exemple, au Kenya, le COSOP mentionne le recours aux prestataires de services du secteur privé pour contribuer au renforcement des capacités. Le Programme de commercialisation en faveur des petits horticulteurs pilotera l'utilisation novatrice des analyses diagnostiques des filières commerciales et les renforcera pendant l'exécution du programme. Au Mozambique, le Programme d'appui à l'agriculture et le Programme de promotion des marchés ruraux présentent des aspects novateurs, par exemple l'institutionnalisation des capacités de gestion des connaissances dans l'administration et l'adoption d'une approche de programme de pays qui favorisera les partenariats et les synergies entre les programmes du FIDA en cours d'exécution. Au Rwanda, les activités pilotes promues par le COSOP dans les centres d'innovation communautaires permettront la mise au point de pratiques agricoles et environnementales inédites destinées à être diffusées dans tout le pays. Le projet d'appui au Plan stratégique de transformation de l'agriculture devrait introduire des approches institutionnelles et technologiques novatrices, tandis que des dons encourageront la création de partenariats avec les ONG et le secteur privé afin de mettre au point des approches innovatrices. Au Soudan, le Programme de gestion des ressources dans l'ouest du Soudan appuie la résolution des conflits liés aux ressources, en établissant des institutions censées améliorer la le gouvernement local.
Présence sur le terrain	Le bureau de la BAD au Nigéria joue un rôle important dans la coordination des activités avec les autres bailleurs de fonds, et il fournit une assistance technique et un appui général non négligeables aux organismes d'exécution et aux unités de mise en œuvre des projets. Les documents de projet décrivent les dispositions liées à la supervision. La capacité du bureau a été renforcée par une augmentation du personnel.	Au Rwanda, le FIDA supervise directement la nouvelle opération, à savoir le projet de Gestion communautaire des bassins versants de Kirehe. La supervision portera tout particulièrement sur la réalisation des objectifs du projet, l'innovation et les aspects méthodologiques. Le FIDA a aussi ouvert un bureau en République Unie de Tanzanie et s'apprête à le faire au Kenya.

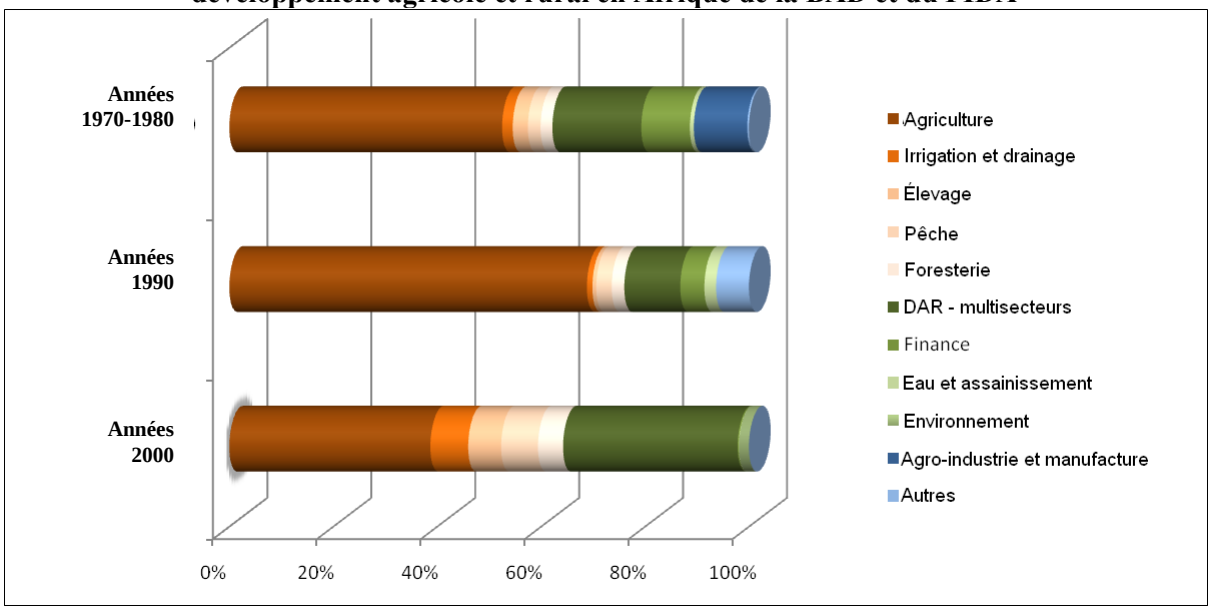
Domaines	BAD	FIDA
Gestion des connaissances		Au Ghana, les mécanismes de partage des connaissances et d'apprentissage sont les suivants : FIDAFRIQUE (le réseau électronique régional des opérations du FIDA) ; la Plateforme de développement rural, le Portail de la pauvreté rurale et les "notes thématiques » qui alimentent les mécanismes d'apprentissage du FIDA; le Partenariat pour le développement et l'exécution du programme, qui joue aussi un rôle de conseil, de planification et de partenariat. Au Mali, l'Unité chargée de la concertation sur les politiques apportera son aide dans la gestion des connaissances. L'unité s'occupe de la formulation de l'information et du développement des connaissances ainsi que de leur partage et de leur diffusion. L'unité utilisera les données issues du S&E. Au Mozambique, le Programme de promotion des marchés ruraux vise à collecter l'information pour la diffuser dans les réseaux régionaux de connaissances, tels ceux promus par le FIDA dans le cadre de son programme thématique régional sur le Renforcement des capacités d'appui à l'accès aux marchés et à la gestion des connaissances, et de FIDAFRIQUE. Au Rwanda, le FIDA promouvra la gestion des connaissances en utilisant des systèmes d'information reliant les projets, les autorités locales/nationales et les organisations professionnelles, de façon à ce que l'information sur les résultats obtenus par les projets et les enseignements tirés soient diffusés et influencent la concertation. À cette fin, des centres d'innovation communautaires ont été créés dans le cadre du projet d'appui au Plan stratégique de transformation de l'agriculture, afin de collecter et de diffuser les informations essentielles sur les approches novatrices. En outre, des systèmes d'information de gestion ont été mis en place au sein du ministère de l'Agriculture et de l'élevage. En République Unie de Tanzanie, le Programme d'appui aux micro, petites et moyennes entreprises en milieu rural a élaboré une stratégie de gestion des connaissances financée par des dons. La stratégie comporte deux dimensions : la "collecte" et la "connexion". Pour cela, elle adopte de nouvelles approches de l'évaluation, telles que : la méthodologie des changements les plus significatifs, la cartographie des effets directs et l'approche de la récolte des connaissances. La gestion des connaissances est établie d'emblée sur des bases solides. Par exemple, elle inclut une phase d'étude de l'audience et une vérification des connaissances, et utilise des outils de S&E (méthodologie des changements les plus significatifs, cartographie des effets directs) qui fourniront des informations sur les changements et les avantages générés. Les liens établis entre le S&E et la gestion des connaissances garantiront un « reconditionnement » et la diffusion du S&E. Au Nigéria, le Programme de développement des microentreprises rurales a mis en place une stratégie de gestion des connaissances bien précise. Ses caractéristiques clés sont les suivantes : collecte et diffusion de l'information dans des centres d'information communautaires sur le développement des entreprises; ateliers annuels d'examen de l'exécution permettant de mesurer les progrès et de partager les expériences; visites d'échange; et ateliers d'examen des grandes orientations.

Domaines	BAD	FIDA
Gestion axée sur les résultats	Au Mozambique, le cadre de résultats thématiques montre comment les objectifs stratégiques à long terme se rattachent aux résultats et aux effets directs dans les secteurs prioritaires. Au Nigéria, la matrice de résultats thématiques établit des liens entre les grands axes du DSP et ceux de la Stratégie nationale d'autonomisation et de développement économique. La matrice présente une chaîne de résultats entre les interventions de la BAD, les indicateurs intermédiaires et les résultats et effets directs attendus au titre du DSP pour contribuer aux objectifs de développement à long terme du Nigéria. Au Rwanda, la BAD a aligné son cadre axé sur les résultats sur celui du gouvernement. Ainsi, l'évaluation effectuée par la BAD est fondée sur les rapports annuels d'activité du DSRP produits par le gouvernement et est également liée au cadre d'évaluation de la performance associé au mécanisme de soutien budgétaire. Le site du projet tient à jour des informations sur la performance du projet.	Au Mozambique, le Programme de promotion des marchés ruraux mettra en place un cadre de planification, de suivi et évaluation, qui permettra de suivre et de vérifier la réalisation des résultats et des effets directs du programme, en conformité avec les indications fournies par le cadre logique. Au Rwanda, un système de S&E sera établi à l'échelle du programme pour le pays et harmonisé avec les systèmes d'information existant à l'échelon national (notamment le système de suivi de la Stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté et les systèmes de gestion de l'information du ministère de l'Agriculture et de l'élevage) et au niveau du district. Ce système coordonnera les activités de S&E de l'ensemble du portefeuille du FIDA. Au Soudan, les plans de travail et budgets annuels font apparaître les liens entre les résultats et la planification et le budget du projet. Le S&E axé sur les résultats dispose d'un budget spécifique d'un montant de 265 000 USD.
Durabilité	Au Kenya, l'appropriation par les parties prenantes, la génération de revenus et les aspects des projets répondant à la demande contribueront à la pérennité des actions. De même, au Mozambique, aucune nouvelle structure de gestion de projet ne sera créée pour le projet de l'Entreprenariat féminin. Il sera géré par l'intermédiaire des structures existantes de la Direction nationale de la femme. Les salaires du personnel de projet sont déjà inscrits dans les budgets nationaux. Au Nigéria, en vue de garantir la pérennité des actions, l'appui au Programme national de sécurité alimentaire repose sur la participation locale et la capacité des institutions locales de répondre aux besoins des bénéficiaires. Une stratégie détaillée de développement des ressources humaines sera élaborée, de même qu'un manuel sur les indicateurs de la performance institutionnelle, afin de renforcer les capacités de gestion	Dans plusieurs portefeuilles du FIDA, la pérennité des actions et les stratégies de retrait reposent sur la participation des parties prenantes et l'appropriation. Par exemple, au Nigéria, le Programme de développement des microentreprises rurales vise à : promouvoir la participation et l'engagement à part entière des parties prenantes dès le démarrage du programme; renforcer la capacité des secteurs public et privé à continuer à fournir des services ; et encourager les bénéficiaires à assumer une partie des coûts. Au Rwanda, la pérennité des actions et la stratégie de retrait reposent sur le fait que, d'emblée, les interventions seront exécutées par les organisations locales appropriées qui, grâce à un appui, des formations et un renforcement de leurs capacités, seront à même de poursuivre les activités génératrices de revenus et d'assurer la protection des actifs. Au Soudan, les sous-projets communautaires sont sélectionnés à condition que les propositions soient accompagnées d'une explication claire de la façon dont ils seront mis en œuvre et maintenus par l'action communale et/ou les impôts locaux.

Domaines	BAD	FIDA
	financière qui promouvront l'utilisation rationnelle et efficiente des ressources ministérielles. Les stratégies de retrait bénéficient également de toute l'attention voulue – les projets seront administrés par du personnel permanent du ministère fédéral de l'Agriculture et du développement rural, et les charges récurrentes seront couvertes par le budget public. En République Unie de Tanzanie, une meilleure harmonisation, le recours aux fonctionnaires, l'appropriation et la participation devraient favoriser la pérennité des actions.	
Gestion des risques	Au Kenya, la BAD a recensé les risques externes et les risques liés au projet avant d'élaborer des stratégies de gestion. Pour les risques externes associés à l'économie politique, la BAD intensifiera le dialogue avec le gouvernement et supervisera le recrutement du personnel de projet afin de prévenir la corruption. Concernant les risques liés à l'impact négatif que le projet pourrait avoir sur les ressources en eau, la conception du projet a prévu le recours aux permis d'extraction d'eau. Au Mozambique, le projet du barrage de Massinger prévoit une série complète de mesures visant à atténuer l'impact sur l'environnement. En République Unie de Tanzanie, le S&E devrait jouer un rôle dans la gestion des risques.	
Partenariats	Au Burkina Faso, le projet d'Investissement communautaire en fertilité agricole prévoit une analyse détaillée des institutions du secteur rural et des possibilités de partenariat. Les dispositions relatives aux partenariats avec les communes et les comités de développement villageois, y compris les modalités d'accession au fonds de développement local, sont clairement décrites dans les manuels de procédures préparés en collaboration avec d'autres projets tels que le Programme national de gestion des terres.	Au Rwanda, le COSOP comporte une matrice qui recense les initiatives complémentaires d'autres bailleurs de fonds et les possibilités de partenariats/synergies. Un partenariat technique, a été établi dans le cadre du projet de gestion communautaire des bassins versants de Kirehe ; la BAD, le Programme alimentaire mondial et le Service allemand de développement devraient assurer la direction de sous-composantes spécifiques du projet.

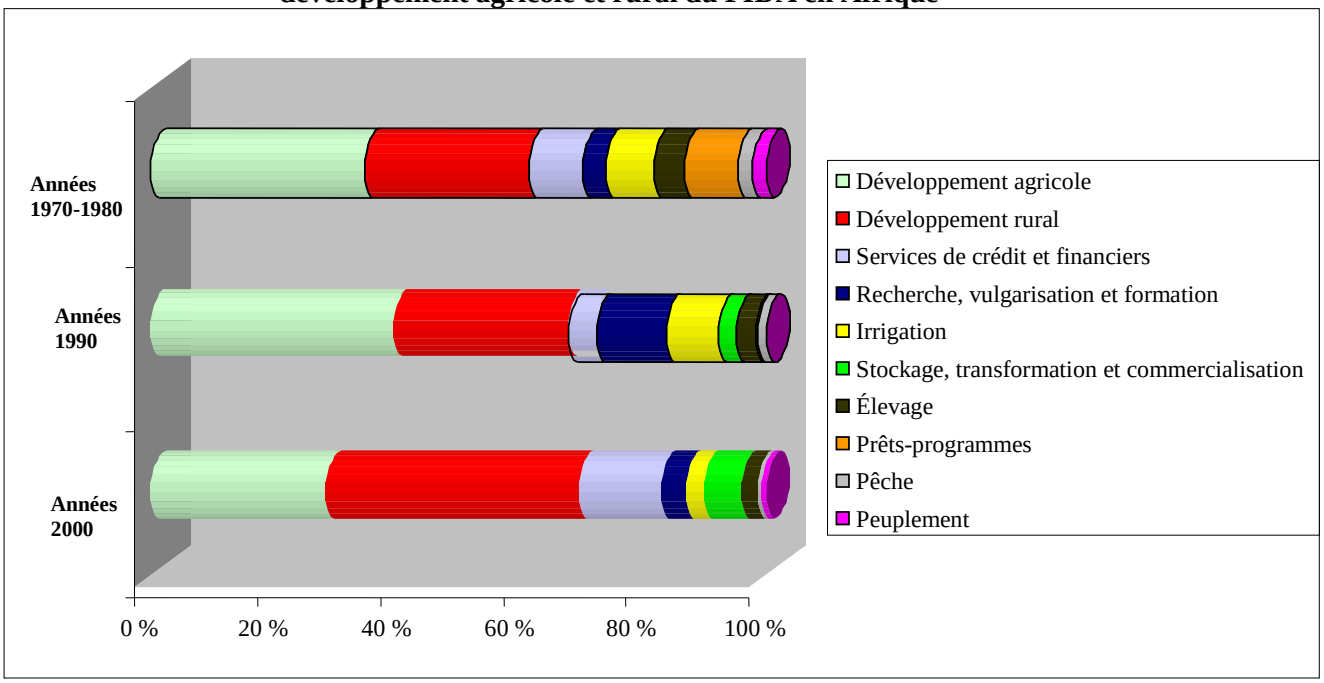
Évolution de la part des sous-secteurs dans les portefeuilles de développement agricole et rural en Afrique de la BAD et du FIDA

APPENDICE 11 – Figure 1. Évolution de la part des sous-secteurs dans les portefeuilles de développement agricole et rural en Afrique de la BAD et du FIDA



Source : AfDB.

APPENDICE 11 – Figure 2. Évolution de la part des sous-secteurs dans le portefeuille de développement agricole et rural du FIDA en Afrique



Source : FIDA.