

Cote du document:	EB 2009/98/R.8/Add.2
Point de l'ordre du jour:	5 c)
Date:	15 décembre 2009
Distribution:	Publique
Original:	Anglais

F

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

**Observations formulées par les
conseillers principaux indépendants
sur l'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**

Conseil d'administration — Quatre-vingt-dix-huitième session
Rome, 15-17 décembre 2009

Pour: **Information**

Note aux Administrateurs

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour information.

Afin que le temps imparti aux réunions du Conseil soit utilisé au mieux, les Administrateurs qui auraient des questions techniques à poser au sujet du présent document sont invités à se mettre en rapport avec le responsable du FIDA ci-après:

Luciano Lavizzari

Directeur du Bureau de l'Évaluation

Téléphone: +39 06 5459 2274

Courriel: l.lavizzari@ifad.org

Les demandes concernant la transmission des documents de la présente session doivent être adressées à:

Deirdre McGrenra

Fonctionnaire responsable des organes directeurs

Téléphone: +39 06 5459 2374

Courriel: d.mcgrenra@ifad.org

Bureau de l'évaluation du FIDA Département de l'évaluation des opérations de la BAfD

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

I. Observations formulées par les conseillers principaux indépendants¹

Introduction

1. Conformément à la mission qui nous a été confiée, nous résumons ci-après notre bilan commun des processus, de la méthodologie et de la teneur globale de l'évaluation des politiques et opérations menées en Afrique dans le domaine de l'agriculture et du développement rural qu'ont effectuée conjointement le Bureau de l'évaluation du FIDA (OE) et le Département de l'évaluation des opérations de la BAfD (OPEV).
2. Outre qu'il nous était demandé d'attester de l'indépendance et de la qualité de l'évaluation conjointe, nous avons pour mission de donner des orientations stratégiques et des conseils au comité commun de supervision. Tout au long du processus, le secrétariat de l'évaluation conjointe a facilité notre travail. Tous les documents pertinents nous ont été communiqués et nous avons pu rencontrer sans problème les membres du personnel et les consultants qui ont mené ce travail.
3. Nous avons, comme on nous l'a demandé, formulé des observations sur tous les principaux résultats de l'évaluation. Collectivement ou individuellement, nous avons participé à des réunions et ateliers essentiels organisés aux fins de l'évaluation conjointe. Les réunions de Tunis et de Rome ont en particulier été l'occasion d'une interaction directe avec le personnel des deux institutions partenaires, et une conférence tenue à Bamako nous a fourni des éclairages sur les vues des parties prenantes africaines.

Un défi sans égal en matière d'évaluation

4. Ce sont les Présidents du FIDA et de la BAfD qui ont eu l'idée d'une évaluation conjointe des politiques et opérations menées en Afrique par leurs institutions dans le domaine de l'agriculture et du développement rural. En effet, ils estimaient qu'une nouvelle approche opérationnelle du développement agricole et rural était nécessaire pour obtenir de meilleurs résultats et que les deux institutions pouvaient tirer des enseignements utiles d'un examen réalisé en commun. En 2006, les directeurs d'OE et d'OPEV ont décidé d'effectuer une évaluation véritablement en commun.
5. Il s'agissait là d'un choix audacieux. Si, jusqu'alors, toutes les évaluations réalisées en commun par des organisations multilatérales avaient revêtu la forme d'évaluations parallèles, OE et OPEV ont jugé qu'en regroupant leurs ressources et en travaillant ensemble sur le terrain, ils amélioreraient la nature, la fiabilité et la qualité des données issues de l'évaluation. Une évaluation véritablement réalisée en commun réduirait par ailleurs la charge administrative pour les pays membres et offrirait des conclusions utiles sur le partenariat entre le FIDA et la BAfD.

¹ Per Pinstrup-Andersen, Seydou Traoré et Robert Picciotto.

6. Tout en reconnaissant l'intérêt d'une vraie démarche commune, OE et OPEV n'en étaient pas moins conscients des risques encourus. Ils ont donc pris des mesures logiques pour les atténuer. En particulier, ils ont clairement défini les responsabilités, préparé des protocoles de communication bien précis et arrêté des programmes de travail communs. Ils ont également décidé ensemble de la portée de l'évaluation conjointe: elle aurait pour objet d'améliorer les politiques et les opérations de la BAfD et du FIDA dans le secteur de l'agriculture et du développement rural en Afrique, d'en examiner la pertinence, les résultats et l'impact, d'évaluer les divers aspects du partenariat entre les deux institutions et de formuler des recommandations dans le but de renforcer l'efficacité de leur action de développement.
7. Tout au long des phases principales de l'évaluation, nous avons proposé des orientations stratégiques et des conseils spécialisés sans pour autant "dépasser les bornes" en portant atteinte à l'intégrité du processus. À partir d'un document commun sur l'approche suivie datant d'octobre 2006, les conseils d'administration de la BAfD et du FIDA ont approuvé la réalisation de l'évaluation conjointe en novembre et décembre 2006. Le travail d'évaluation a réellement démarré en juillet 2007, après qu'un mémorandum d'accord ait été signé par OE et OPEV. En janvier 2008, un rapport initial commun a été publié. Il a été convenu que quatre documents de travail constitueraient les fondations de l'évaluation conjointe: i) un survol du contexte du développement agricole et rural en Afrique; ii) une méta-analyse des évaluations indépendantes; iii) une étude spéciale des partenariats; et iv) une évaluation des processus de réforme internes.
8. En outre, il a été réalisé un examen approfondi des documents et des entrevues systématiques avec le personnel des deux institutions. Puis, en s'appuyant sur un rapport provisoire, des consultations ont été organisées avec la direction, le personnel et les organes directeurs des deux organisations. Ces interactions ont abouti à la commande d'une évaluation de la qualité initiale, de huit études de pays et d'une enquête d'opinion dans six pays, et les conclusions de tous ces travaux ont été prises en compte dans le rapport final. Il a ensuite été demandé à la direction de la BAfD et à celle du FIDA, ainsi qu'aux représentants des gouvernements africains, de la société civile et des donateurs lors d'une réunion organisée à Bamako, au Mali, en mai 2009, de formuler leurs observations sur un projet de rapport final. La version finale a pris en compte les observations formulées par les parties prenantes.

Résultat de l'évaluation

9. La portée de l'évaluation conjointe convenue était large. Outre une méta-évaluation des projets existants et des rapports d'évaluation par pays, OE et OPEV ont décidé que l'évaluation conjointe examinerait le contexte global du développement agricole et rural en Afrique et en tirerait des enseignements de fond afin d'évaluer la pertinence des opérations de la BAfD et du FIDA. Le rapport examinait également les initiatives de réforme en cours au sein des deux institutions et les modalités pratiques de leur partenariat. Chacune de ces tâches aurait déjà été ardue en soi. Associées, elles devenaient une gageure d'une complexité exceptionnelle.
10. Le choix de méthodologie adoptée a résulté de l'absence d'objectifs précis de développement agricole et rural, de paramètres transparents et de modalités fiables de mesure de la performance dans les deux organisations. Il a fallu inévitablement s'en remettre au jugement des experts et impérativement recourir à la triangulation des méthodes d'évaluation. Tout bien considéré, nous estimons que le rapport final est complet, que ses analyses sont fiables, ses conclusions stratégiques et ses recommandations réfléchies et utiles. Si les recommandations en sont approuvées et mises en œuvre par les directions et les conseils d'administration de la BAfD et du FIDA, l'évaluation devrait apporter un mieux dans les deux institutions et dans leurs pays membres. Un tel résultat n'aurait pas été possible sans recourir à un

processus d'évaluation complexe et participatif qui a pleinement tenu compte des vues des gouvernements africains.

11. Des consultations préalables ont permis de minimiser les difficultés posées par la rareté, dans les deux institutions, des données rigoureuses, fiables et comparables sur les résultats dans le domaine du développement agricole et rural. Face à l'absence systématique de données de référence et à l'insuffisance des indicateurs de performance vérifiable à tous les niveaux (projets, pays et institutions), les évaluateurs ont dû "se débrouiller" en s'en remettant à des examens sur dossier, des synthèses de rapports, des études spéciales, des visites sur le terrain, des rencontres directes et la consultation d'un large éventail d'acteurs.
12. En raison des problèmes de communication, du déficit de connaissance et des lacunes des données pertinentes, il a fallu repenser et étayer les équipes de consultants à mi-parcours. En outre, pour garantir le respect du mandat, le personnel d'OE et d'OPEV a dû jouer un rôle plus actif qu'on ne l'avait envisagé au départ au stade de la rédaction du rapport final. Le travail a également été retardé par suite de la décision d'ajouter une enquête d'opinion et une étude de la qualité initiale ainsi que par les examens internes approfondis et les consultations entre les deux institutions requises aux divers stades du processus.
13. L'évaluation a ainsi enregistré un an de retard et un surcroît de coûts - un dépassement et un surcoût d'une telle ampleur n'étant pas inhabituels dans le cas d'évaluations complexes de grande envergure; il convient à cet égard de féliciter les directeurs d'OE et d'OPEV qui ont su intervenir et prendre des mesures déterminantes pour assurer la grande qualité du résultat. Au final, nous estimons que la gestion du processus d'évaluation a été sensée et que les méthodes d'analyse choisies étaient conformes à la bonne pratique de l'évaluation des activités de développement.

Le défi du développement agricole et rural

14. L'évaluation conjointe souligne les tendances à l'amélioration de la croissance économique et agricole, sous l'impulsion du secteur privé, dans certaines régions de l'Afrique à la suite des réformes macroéconomiques et de la gouvernance lancées dans les années 90. Cette constatation est une réfutation salutaire de l'afropessimisme injustifié qui a prévalu depuis trop longtemps dans la littérature sur le développement. De même, l'évaluation conjointe a énuméré à juste titre les obstacles importants qui doivent être surmontés pour faire avancer l'agriculture africaine.
15. Le défi que représente le développement agricole et rural en Afrique est énorme. Les rendements céréaliers ne sont que de 1,1 tonne à l'hectare, soit un tiers du rendement moyen mondial. La valeur ajoutée par travailleur agricole en Afrique représente 38% de la moyenne mondiale. L'agriculture africaine progressait au rythme d'environ 4 à 5% de la fin des années 90 jusqu'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%). De plus, les taux élevés de croissance démographique dans de nombreux pays africains se traduisent par des taux de croissance agricole par habitant bien modestes.
16. Ces déficits de résultats s'expliquent en partie par l'inégalité des conditions d'accès aux marchés mondiaux pour les produits vivriers et agricoles. Le commerce des produits agricoles se caractérise par de fortes subventions et par des obstacles déloyaux au commerce imposés par les pays de l'OCDE. Cette asymétrie chronique des relations commerciales s'est perpétuée en raison du poids plus important qu'ont les pays de l'OCDE à l'OMC, de l'absence de réponse cohérente des décideurs africains qui suscite chez eux un sentiment d'impuissance.

17. La triple crise alimentaire, énergétique et financière qui a récemment frappé le monde a encore aggravé une situation déjà précaire. Mais même avant la récession mondiale, l'Afrique était à la traîne par rapport aux autres régions sur la voie de la réalisation du premier Objectif du Millénaire pour le développement, à savoir réduire de moitié le nombre de ceux qui vivent dans la pauvreté et ont faim d'ici à 2015. Ainsi, entre 1990 et 2008, l'indice de la faim mis au point par l'IFPRI a baissé de 11% en Afrique, un niveau bien inférieur aux progrès enregistrés hors d'Afrique (recul de 25 à 40%). Le nombre d'Africains souffrant de malnutrition a considérablement augmenté depuis les années 80 et les deux tiers de la population sous-alimentée du monde vivent désormais en Afrique subsaharienne.
18. Depuis l'entrée dans le nouveau Millénaire, on compte plus de 30 crises alimentaires par an, contre environ 15 par an dans les années 80. L'essentiel de cet accroissement est imputable à l'Afrique, où les situations d'urgence alimentaire attribuables à l'homme (violents conflits, par exemple) ont plus que doublé depuis 20 ans. À l'échelle des pays, les plus durement frappés sont la République démocratique du Congo, l'Érythrée, le Burundi, le Niger et la Sierra Leone.
19. 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 au problème considérable que pose le développement des biocarburants; et iii) encourager la recherche-développement dans le domaine des nouvelles biotechnologies adaptées aux conditions locales. Les deux organisations, en particulier la BAfD, devraient privilégier ces nouvelles orientations.

Volonté politique et investissement dans le développement agricole et rural

20. Le rapport de l'évaluation conjointe 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. Tous les pays, qu'ils soient donateurs ou bénéficiaires, doivent prendre conscience des effets néfastes de leurs politiques passées et reconnaître que le contexte du développement agricole et rural en Afrique se caractérise par des niveaux très insuffisants d'investissement en milieu rural, des importations massives de produits alimentaires et la chronicité de la faim et de la malnutrition. Les menaces imminentes dues au changement climatique rendent d'autant plus urgente la réforme des politiques.
21. L'évaluation conjointe 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 l'importance de leur effet d'entraînement. En Afrique, les obstacles majeurs au développement agricole et rural sont la médiocrité de l'infrastructure, des coûts de transport élevés, des marchés financiers très peu développés, un 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'un manque criant de biens publics facilitant l'entreprise et l'investissement privés dans le développement agricole et rural.
22. L'évaluation conjointe pourrait ne pas avoir 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 les flux financiers privés limités en faveur du développement agricole et rural. De telles considérations soulignent là encore qu'il est impératif pour les deux organisations d'accorder un rang plus prioritaire au développement agricole et rural dans leurs propres programmes.

23. La réalité est tout simplement que le niveau des dépenses publiques actuelles dans le développement agricole et rural ne correspond pas aux besoins accrus d'investissement dans la sécurité alimentaire (estimé par le NEPAD à 18 milliards d'USD 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 sur les grandes orientations de qualité et bien ciblés, fournis de manière accélérée par la BAfD et le FIDA, sont devenus un besoin urgent. De telles mesures aideraient l'Afrique à surmonter les effets de la crise financière.
24. Certes, les gouvernements africains ont lancé dans le cadre du NEPAD un Programme intégré pour le développement de l'agriculture en Afrique qui prône le développement 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 BAfD et au FIDA qu'il incomberait 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 BAfD et du FIDA auprès de l'Union africaine et du NEPAD pourrait les aider à concevoir et à bâtir une large coalition à l'appui du développement agricole et rural en Afrique.

Repenser les priorités du secteur

25. Le rapport final souligne qu'il est possible d'améliorer la productivité de l'agriculture africaine en privilégiant la commercialisation et en développant les liens entre les petits exploitants et les filières agroalimentaires modernes. Mais il faut à cette fin réformer les régimes fonciers et accroître l'appui financier et technique 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.
26. De même, nous appuyons 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 qui entravent ce développement en Afrique. Plus particulièrement, la BAfD et le FIDA devraient plus activement appuyer la gestion de la recherche agricole dans la région et l'encourager à prendre les mesures requises pour tirer pleinement parti de la révolution des biotechnologies. À cet égard, il conviendrait de donner la priorité à l'appui à la recherche et à l'enseignement dans les universités africaines.
27. Enfin, l'évaluation conjointe note que l'accent mis sur les l'État fragiles est tout à fait justifié, ces pays 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 d'intéressantes perspectives. Il aurait été utile que l'évaluation reconnaisse de manière plus explicite le problème de "dépendance de l'aide" résultant des formules d'attribution de l'aide en fonction de la performance qu'ont adoptées les deux institutions. En outre, elle aurait pu souligner plus franchement l'importance cruciale que revêt la prise en compte des situations de conflit (en réduisant les inégalités entre les groupes et les régions, en donnant la priorité à l'emploi des jeunes, à une gestion efficace des ressources naturelles, à la diversification de l'économie, etc.).

Aborder les problèmes liés à la performance

28. La qualité des projets importe. À cet égard, certains des résultats de la méta-évaluation de la performance effectuée dans le cadre de l'évaluation conjointe tempèrent l'enthousiasme. L'évaluation décrivait les réformes récentes mais confirmait qu'il fallait accroître l'efficacité des opérations de développement agricole et rural des deux institutions en matière de développement. En particulier, la part des interventions jugées plutôt satisfaisantes dans la proportion globale actuelle (60 à 70%) d'interventions satisfaisantes est bien trop élevée pour que l'on puisse s'en satisfaire.
29. Nous souhaitons également signaler que, dans la pratique, l'évaluation ne met pas suffisamment l'accent sur l'impact. Sur ce point, la conclusion d'après laquelle 35 à 40% seulement des projets examinés dans le cadre de la méta-évaluation sont susceptibles d'avoir des avantages durables devrait être un signal d'alerte. Certes, les résultats opérationnels dans le domaine du développement agricole et rural ne sont pas très différents de ceux d'autres institutions de développement, outre que le FIDA et la BAfD ont tous deux lancé des réformes internes dans le but d'améliorer la qualité de leurs opérations. Ces réformes devraient toutefois être intensifiées en introduisant une assurance de la qualité indépendante en temps réel.
30. Le renforcement des systèmes et des processus de suivi et d'évaluation dans les pays emprunteurs est une autre priorité importante compte tenu du manque criant relevé dans l'évaluation de données de référence et d'observations sur l'état d'avancement sur le terrain. La direction devra également accorder une grande attention au décalage existant actuellement entre les notes obtenues pour la performance au niveau des projets et à celui des pays (le "paradoxe micro-macro") en vue d'améliorer la pertinence des opérations de développement agricole et rural et d'améliorer l'interface entre la formulation de la stratégie de pays et la conception des projets.
31. Nous relevons également que la performance globale des opérations est légèrement meilleure au FIDA qu'à la BAfD. Cette situation pourrait être imputable à l'enveloppe de ressources limitées avec laquelle la BAfD doit opérer mais elle porte également à 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 sur la voie de la réalisation des objectifs définis dans la Déclaration de Paris en reliant plus étroitement leurs opérations aux processus dirigés par les pays et en revoyant le dosage des instruments utilisés (par exemple, plus d'approches sectorielles).
32. Tous ces objectifs visant à l'amélioration de la qualité ne sauraient être atteints sans développer la concertation dans les pays et la qualité des services autres que de prêt, et sans transformer les processus de gestion institutionnelle. Fort heureusement, tant le FIDA que la BAfD veulent devenir des centres de savoir, accroître leur présence dans les pays et rendre leurs processus opérationnels plus rationnels et plus efficaces.
33. Enfin, l'évaluation conjointe se positionne fermement quand elle souligne combien il importe de mettre plus directement l'accent sur le manque de moyens qui fait obstacle à la bonne performance des emprunteurs. Les gouvernements doivent sans nul doute prendre les rênes, mais le FIDA et la BAfD devraient leur fournir un appui significatif et en accord avec leurs principes, qui pourrait susciter un débat honnête, transparent et approfondi afin d'encourager l'adoption de politiques et programmes adéquats.
34. Un tel rôle est pertinent et approprié dans la mesure où les deux organisations sont des partenaires de confiance et respectés de la plupart des pays de la région et sont très bien placés pour travailler avec des organisations régionales et d'autres

partenaires du développement pour les aider à combler le déficit de politique et de moyens.

La dimension partenariat

35. Outre l'orientation plus marquée sur les pays que recommande l'évaluation conjointe, nous approuvons la recommandation sur le renforcement des liens avec la société civile et le secteur privé. Compte tenu de la fragmentation qui caractérise actuellement l'architecture de l'aide, en créant des alliances axées sur les objectifs du développement agricole et rural, on améliorerait la cohérence globale des mesures prises.
36. Jusqu'à récemment, et en dépit d'une relation vieille de trente ans, la BAfD 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 qui concourraient à renforcer le partenariat;
 - ii) traduire les accords institutionnels en modalités pratiques efficaces à l'échelle des pays et du secteur;
 - iii) arrêter des priorités pour la pléthore de partenariats que les deux institutions ont prétendu avoir forgé sans avoir créé de structures ou de dispositifs de suivi efficaces à cette fin.
37. Par conséquent, la BAfD et le FIDA devraient consolider leur alliance, et ce pour les raisons stratégiques suivantes: 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 que présente la BAfD sur le plan des aspects tangibles et les atouts du FIDA sur le plan intangible, des constatations qui confirment les avantages substantiels qui découleraient d'un partenariat efficace. Nous sommes également convaincus que le partenariat bénéficierait aussi beaucoup de la préparation de stratégies de pays communes et de la reproduction systématique des innovations prometteuses.

RP/PP-A/ST:rp

24 novembre 2009