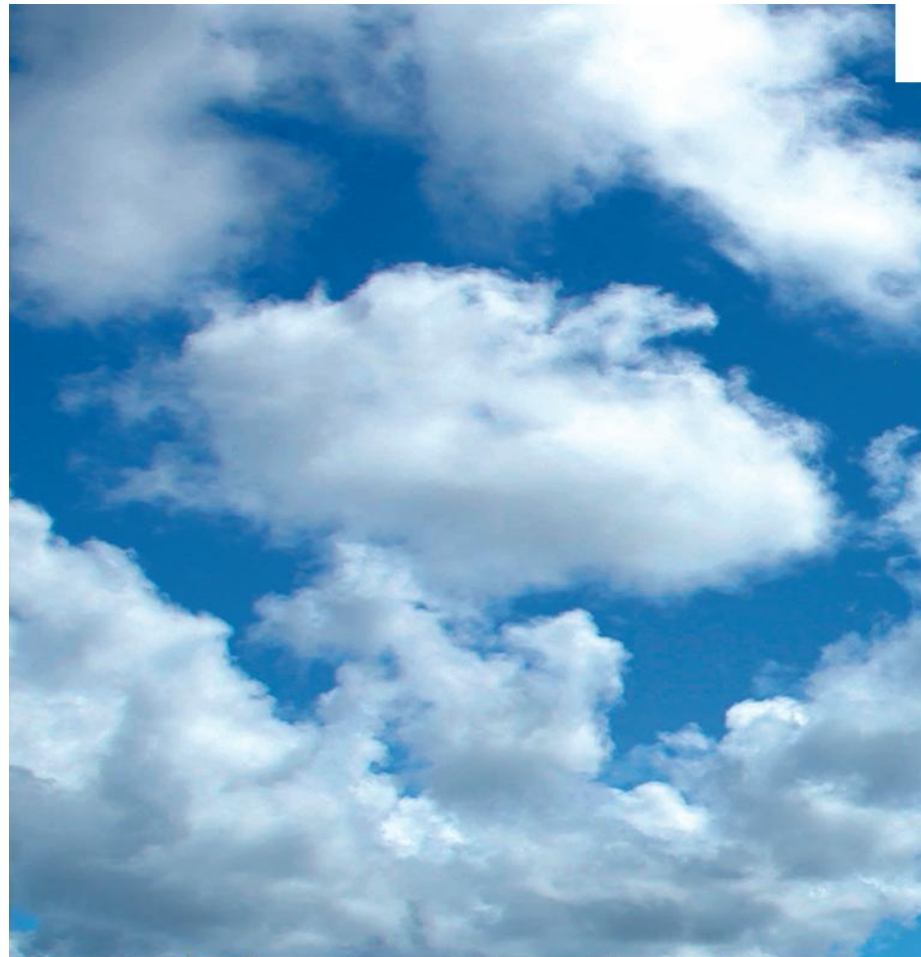




Bilan PDDAA

Renouveler l'engagement vis-à-vis de l'agriculture

Rapport intérimaire, Novembre 2009
Le Secretariat du NEPAD

CAADP



AFRICAN UNION



NEPAD

A PROGRAMME OF THE AFRICAN UNION

**PARTNERSHIPS
IN SUPPORT
OF CAADP**

List des Consultants pour le Bilan PDDAA

- Chris Ackello-Ogututu (Kenyan), Associate Professor, Department of Agricultural Economics, University of Nairobi
- Mustapha Guellouz (Tunisian) Independent Consultant
- Simon Kisira (Ugandan), Independent Consultant
- Julius Mangisoni (Malawian), Associate Professor of Agricultural Economics, Bunda College of Agriculture, University of Malawi
- Egnonto Nicolas M. Koffi-Tessio (Togolese), Head of the Department of Rural Economics and Sociology, School of Agronomy, University of Lomé, Togo
- Stephen Tembo (Zambian) Independent Consultant
- Michael Wales (British), Independent Consultant
- Augustin Wambo (Cameroonian), Independent Consultant

Pour plus d'information contactez:

Dr. Maria Wanzala

Senior Specialist, Agriculture Marktes, CAADP Pillar 2

Email: MariaW@nepad.org

Table des matières

Abbreviations.....	v
Avant-propos	viii
Préface	x
RÉSUMÉ ANALYTIQUE	xii
BILAN DU PDDAA.....	1
1. Introduction	1
La crise agricole africaine et le PDDAA.....	1
Méthodologie	2
2. Jalons	3
3. Constatations.....	4
Pertinence	4
Appropriation africaine	4
Valeur ajoutée	4
Secteur privé.....	5
Stratégies et politiques.....	5
Cadres des piliers.....	5
Evolution de l’environnement.....	5
Efficacité	6
Cadre.....	6
Appropriation au niveau des pays.....	7
Processus de mise en œuvre	8
Cadres des piliers.....	10
Renforcement des capacités	11
Stratégies et politiques.....	12
Flux des ressources.....	13
Dialogue avec le secteur privé et la société civile	14
Dialogue avec les partenaires au développement	14
Gouvernance du PDDAA.....	15
Production de rapports et communication	17
Capacité	17
Soutenabilité	18

Vision	18
Institutions.....	18
Partenariats	18
Capacité d'absorption.....	19
Objectifs du PDDAA	19
Appui analytique, suivi et évaluation	20
Appui politique	20
Leçons tirées de la mise en œuvre	20
Processus de planification	20
Rôle des CER	21
Institutions Chefs de file des piliers.....	22
Partenariats	23
Engagement des partenaires au développement	23
Convergence avec l'UA.....	24
4. Perspectives régionales	24
Afrique du Nord (Document de travail n° 1)	24
Afrique de l'Ouest (Document de travail n° 2)	25
Afrique de l'Est (Document de travail n° 3).....	27
Afrique australe (Document de travail n°4)	28
5. Recommandations : La voie à suivre	31
Concept.....	32
Le PDDAA en tant que cadre et prestataire de services.....	32
Aspects institutionnels	32
Structures de gouvernance	32
Contexte politique	33
Gestion et administration.....	34
Communication	35
Processus de mise en œuvre	35
Étape 1 : Dialogue sur les politiques.....	36
Deuxième étape : Conception des programmes d'investissement.....	38
Fonctions centrales d'appui	40
Renouvellement des partenariats	43
6. Plan stratégique 2008-2013 : Commentaires.....	44
7. Conclusions.....	45

Annexes

1. Termes de référence du Bilan du PDDAA
2. Le point de vue des partenaires au développement

Documents de travail

1. Rapport régional : Afrique du Nord
2. Rapport régional : Afrique de l'Ouest
3. Rapport régional : Afrique de l'Est
4. Rapport régional : Afrique australe

Abréviations

AAA	Programme d'action d'Accra (<i>Accra Agenda for Action</i>)
APD	Aide publique au développement
APRM	Mécanisme d'évaluation intra-africaine (<i>African Peer Review Mechanism</i>)
ASARECA	Association pour le renforcement de la recherche agricole en Afrique orientale et centrale (<i>Association for Strengthening Agricultural Research in Eastern and Central Africa</i>)
ASIP	Programme d'investissement dans le secteur de l'agriculture (<i>Agriculture Sector Investment Programme</i>)
BM	La Banque mondiale
BRIC	Brésil, Russie, Inde, Chine – bailleurs de fonds non traditionnels
CAIR	Cadre pour l'amélioration de l'infrastructure rurale et des capacités liées au commerce pour un meilleur accès au marché (Pilier 2)
CE	Commission européenne
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CER	Communauté économique régionale
CGE	Modèle informatisé d'équilibre général (<i>Computable General Equilibrium model</i>)
CILSS	Comité permanent inter-états de lutte contre la sécheresse dans le Sahel
CMA/AOC	Conférence des Ministres de l'Agriculture de l'Afrique de l'Ouest et du Centre
CORAF/WECARD	Conseil ouest et centre africain pour la recherche et le développement agricole
CQERA	Comité chargé des questions d'économie rurale et agricoles (du CUA)
CSIF	Cadre national stratégique d'investissement (<i>Country Strategic Investment Framework</i>)
CTB	Groupe de travail des bailleurs de fonds (au niveau national, pour l'agriculture)
CUA	Commission de l'Union africaine
DFID	Département pour le développement international du Royaume-Uni (<i>Department for International Development</i>)
DONATA	Diffusion des nouvelles technologies agricoles en Afrique (<i>Dissemination of New Agricultural Technologies in Africa</i>)
DP	Déclaration de Paris (sur l'efficacité de l'aide)
ECOWAP	Politique agricole régionale (des États membres de la CEDEAO)
EDP	Examen des dépenses publiques
FANRPAN	Réseau d'analyse des politiques en matière d'alimentation, d'agriculture et de ressources naturelles (<i>Food Agriculture and Natural Resources Policy Analysis Network</i>)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (<i>Food and Agriculture Organization</i>)
FARA	Forum africain pour la recherche agricole
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
FPA	Forum du partenariat avec l'Afrique
GCRAI	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
GDPRD	Plateforme mondiale des donateurs pour le développement rural (<i>Global Donor Platform for Rural Development</i>)

GDT	Gestion durable des terres
GTZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i> (l'agence pour la coopération technique allemande)
ICP	Institution chef de file du pilier
IDE	Investissement direct étranger
IFPRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (<i>International Food Policy Research Institute</i>)
IITA	Institut international d'agriculture tropicale (<i>International Institute for Tropical Agriculture</i>)
ILRI	Institut international de recherche sur l'élevage (<i>International Livestock Research Institute</i>)
IPTA	Plateforme innovante pour l'adoption de la technologie (<i>Innovation Platform for Technical Adoption</i>)
IWMI	Institut international de gestion des ressources en eau (<i>International Water Management Institute</i>)
MAE	Ministère des Affaires étrangères
MAPP	Programme multinational de productivité agricole (<i>Multi-Country Agricultural Productivity Programme</i>)
MdF	Ministère des Finances
MDTF	Fonds fiduciaire multi-bailleurs (<i>Multi-Donor Trust Fund</i>)
NASRO	<i>North African Sub-Regional Research Organization</i> (Organisation sous-régionale nord-africaine pour la recherche)
NMTIP	<i>National Medium Term Investment Programme</i> (Programme national d'investissement à moyen-terme)
NORAD	Agence norvégienne pour le développement et la coopération
NPCA	Agence de planification et de coordination du NEPAD (<i>NEPAD Planning and Coordinating Authority</i>)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
PAEPARD	Plate-forme pour un partenariat Afrique-Europe dans le domaine de la recherche agricole pour le développement
PD	Partenaires au développement
PF	Point focal
PIS	Programme d'investissement stratégique (pour la GDT au titre de TerrAfrica)
PMASA	Partenariat mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire
PP	Plateforme de partenariat (du PDDAA)
R&D	Recherche et développement
RAILS	Système régional d'information et d'apprentissage agricoles (<i>Regional Agricultural Information and Learning Systems</i>)
ReSAKSS	Système régional d'analyse stratégique et de support à la connaissance (<i>Regional Strategic Analysis and Knowledge Support System</i>)
RISP	Plan régional indicatif de développement stratégique (SADC) (<i>Regional Indicative Strategic Plan</i>)
RIU	<i>Research into Use</i>
ROPRA	Réseau des organisations paysannes et des producteurs de l'Afrique de l'Ouest
S&E	Suivi et évaluation
SACAU	Confédération des syndicats agricoles d'Afrique australe (<i>Southern African Confederation of Agricultural Unions</i>)
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe (<i>Southern African Development Community</i>)
SCARDA	Renforcement des capacités pour la recherche et le développement agricoles en Afrique (<i>Strengthening Capacity for Agricultural Research and Development in</i>

	<i>Africa)</i>
SIDA	Agence suédoise pour le développement international (<i>Swedish International Development Agency</i>)
SNRA	Système national de recherche agronomique
SSA CP	Programme Challenge pour l'Afrique subsaharienne (<i>Sub-Saharan Africa Challenge Programme</i>)
TIC	(Nouvelles) technologies de l'information et de la communication
UA	Union africaine
UKZN	Université du KwaZoulou Natal
UMA	Union du Maghreb arabe
UMAGRI	Union maghrébine des agriculteurs
UNZA	Université de Zambie
USAID	<i>United States Agency for International Development</i> (agence américaine pour le développement international)

Avant-propos

Par le Dr Ibrahim Assane Mayaki, secrétaire exécutif du NEPAD

Lorsque le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) a été lancé par les cinq chefs d'État initiateurs (Algérie, Égypte, Nigeria, Sénégal et Afrique du Sud) au cours du 37^e Sommet de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) en juillet 2001, il était clair que le traitement des défis auxquels est confrontée l'agriculture africaine était un élément central pour la réalisation de ses objectifs. L'éradication de la pauvreté, la réalisation d'une croissance et d'un développement durable, l'intégration complète et profitable de l'Afrique dans l'économie mondiale et l'accélération de l'autonomisation des femmes sont des objectifs qui ne peuvent être atteints sans transformation de l'agriculture africaine.

Le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) est un cadre authentiquement créé et piloté par les Africains, grâce auquel ce but de transformation peut être réalisé. L'Unité agricole du Secrétariat du NEPAD a travaillé sans relâche avec ses partenaires au niveau des pays, les communautés économiques régionales et ses partenaires au développement, pour accélérer la mise en œuvre de l'agenda du PDDAA. Un bilan de celle-ci a été réalisé après cinq années, qui se sont révélées stimulantes et ont connu bien des formes de défis. La négligence dont a souffert l'agriculture pendant des décennies de la part des gouvernements africains et des partenaires au développement est certes difficile à réparer, mais de nets progrès ont été réalisés dans la mesure où de nombreux gouvernements tentent aujourd'hui de respecter leur engagement d'affecter 10 % de leurs budgets à l'agriculture, et où les partenaires au développement consacrent une aide supplémentaire au développement de ce secteur. Les crises alimentaires, énergétiques et financières mondiales ont durement frappé les économies africaines, mais, avec l'appui de l'atelier sur la crise des prix alimentaires mondiaux, très rapidement organisé par le NEPAD et réunissant largement les intervenants concernés, les gouvernements ont en général bien réagi.

Je souhaiterais souligner ici quelques-unes des conclusions du bilan. À ce jour, la plus grande réussite du PDDAA a été la démonstration de sa pertinence pour l'accélération de la croissance du secteur agricole africain et pour le positionnement de celui-ci au sommet de l'agenda du développement. Il est parvenu à s'assurer le soutien de tous les principaux partenaires au développement, tant sur le plan politique, à travers les déclarations des sommets du G8 reconnaissant l'importance du soutien à l'agriculture africaine, que sur le plan financier, à travers la création d'un Fonds fiduciaire multi-donateurs consacré à l'amélioration de la mise en œuvre du PDDAA. Ce dernier s'est également montré flexible et réactif face aux problèmes urgents, tels que le changement climatique, la bioénergie et la crise des prix alimentaires. En revanche, il a déçu par son incapacité à susciter une meilleure compréhension et appropriation au niveau national, et par son échec à faire augmenter l'investissement dans le secteur agricole des États et des partenaires au développement.

En prenant appui sur ses succès, le PDDAA doit aller de l'avant, renforcer son efficacité en matière de réalisation des objectifs fixés et prendre des mesures pour redéfinir ses responsabilités, rationaliser ses procédures et dégager des ressources plus nombreuses et plus fiables, de manière à garantir la soutenabilité de son important travail. La transformation du NEPAD en Agence de planification et de coordination, complètement intégrée à l'Union africaine et dotée de rôles et responsabilités clairement définis, sera une importante avancée dans la direction d'un renforcement de l'efficacité du PDDAA.

Les recommandations exposées dans le bilan abordent beaucoup de ces questions et donneront, je pense, au PDDAA le pouvoir de contribuer à encourager l'agriculture africaine à réaliser son véritable potentiel. L'une de ces recommandations est particulièrement intéressante. Elle indique qu'il est temps que le PDDAA passe du statut de « simple processus » à celui de prestataire de services – que l'on peut qualifier de « biens publics continentaux » – visant à soutenir l'accélération de la croissance dans le secteur agricole. Ces services devraient s'appuyer de plus en plus sur les institutions et l'expertise africaines, et être axés sur la demande. Cette idée peut être concrétisée de deux façons. La première serait de créer un Mécanisme de préparation des investissements, dont les ressources financeraient une aide technique pour stimuler les investissements dans l'agriculture des États, des partenaires au développement et du secteur privé. La seconde consisterait à mettre sur pied des « centres d'excellence » en science agronomique, qui attireraient des ressources humaines et financières vers les biosciences, créerait un réseau de centres régionaux et d'établissements nationaux de recherche, et renforcerait les fondements d'une amélioration durable de la productivité agricole africaine.

Je souhaiterais terminer en remerciant l'Unité agricole du NEPAD pour avoir commandé maintenant ce bilan de la mise en œuvre du PDDAA et en affirmant mon soutien total aux recommandations qu'il contient.

Préface

Lancé en 2003, le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) a commencé par de larges consultations entre gouvernements et communautés économiques régionales au sujet de son étendue et de son objectif, de l'identification des investissements prioritaires et des premières actions à entreprendre. Ce n'est qu'avec la tenue de tables rondes nationales qu'a émergé, en 2006, une approche cohérente visant à accélérer la mise en œuvre de ce programme.

L'idée d'un bilan a été évoquée pour la première fois en 2008, après un peu plus de deux années de mise en œuvre du PDDAA. Déjà à ce stade précoce, des indices montraient que cette mise en œuvre ne se faisait pas aussi rapidement et souplement qu'espéré. C'est pourquoi l'Unité agricole du secrétariat du NEPAD a senti qu'un examen systématique des progrès réalisés était nécessaire. Le but était de mieux comprendre les facteurs qui avaient contribué aux domaines où des succès étaient enregistrés, et d'identifier ceux faisant obstacle aux progrès. L'intention générale n'était pas de jeter le blâme sur certains acteurs ou processus, mais d'affiner le cadre et les outils employés pour améliorer la mise en œuvre dans le futur. Le bilan adopte donc une perspective résolument tournée vers l'avenir et fonde ses recommandations pour celui-ci sur les meilleures données disponibles ainsi que sur les avis et l'expérience du personnel gouvernemental le plus qualifié, des membres des communautés économiques régionales et des partenaires au développement.

Pour optimiser leur impact sur les processus de prise de décision, il a été prévu que les recommandations du bilan soient communiquées au cours du Sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine de juillet 2009. Étant donné le temps nécessaire pour obtenir l'approbation et le ralliement de tous les intervenants, y compris les ressources financières nécessaires, l'équipe chargée du bilan n'a eu que deux mois pour achever son travail. Les conclusions de celui-ci sont le produit d'une large consultation avec un comité technique international composé d'un large éventail de parties intéressées. Les recommandations visent à proposer des changements dans le champ d'action et le mandat du PDDAA, à la lumière de la complète intégration du NEPAD dans l'Union africaine. Elles suggèrent également des structures de gouvernance et un financement donnant au PDDAA les moyens de relever les défis croissants du développement de l'agriculture africaine dans les cinq à dix prochaines années.

Le bilan du PDDAA a été commandé par l'Unité agricole du Secrétariat du NEPAD et financé par le Fonds fiduciaire multi-donateurs du PDDAA. Il a été réalisé par une équipe de consultants se concentrant chacun sur une région : Chris Ackello-Ogututu et Simon Kisirwa (Afrique de l'Est), Mustapha Guellouz (Afrique du Nord), Egnoto M. Koffi-Tessio (Afrique de l'Ouest), Julius Mangisoni et Stephen Tembo (Afrique australe). Michael Wales, consultant, était le coordinateur technique et Maria Wanzala la coordinatrice du NEPAD.

L'équipe tient à remercier l'Unité agricole du Secrétariat du NEPAD pour son soutien à la réalisation de ce bilan et à exprimer sa gratitude envers toutes les organisations et personnes qui ont donné de leur temps et apporté des opinions et des idées.

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) est un cadre traduisant la reconnaissance du rôle central de l'agriculture dans la réduction de la pauvreté et de la faim en Afrique. Le développement de l'agriculture est donc capital pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). C'est dans le but d'accélérer la croissance agricole dans la région que l'Union africaine (UA) et le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) ont lancé le PDDAA en 2003. Dans la Déclaration de Maputo de 2003, les chefs d'État se sont engagés vis-à-vis de cet objectif en acceptant d'affecter au moins 10 % de leurs budgets nationaux à l'agriculture. Le but est d'atteindre le taux de croissance sectoriel annuel d'au moins 6 % qui est nécessaire à la réduction de la pauvreté et de la faim. Il s'agit du projet de réforme agricole le plus ambitieux et le plus complet jamais entrepris en Afrique, abordant aussi bien les questions de politiques que les problèmes de capacité, et visant à améliorer l'efficacité de l'aide au développement.

Voilà maintenant six ans que le PDDAA a été lancé et il est nécessaire d'évaluer les progrès réalisés, pour comprendre les facteurs qui ont contribué aux succès et ceux qui constituent des obstacles, de manière à affiner le cadre et les outils employés afin d'améliorer sa future mise en œuvre. Ce bilan est aussi une occasion de proposer des modifications du mandat, de la gouvernance et du financement du PDDAA, pour donner à ce dernier les moyens de relever les défis croissants du développement au cours des cinq à dix prochaines années.

Ce bilan a été commandé par le Secrétariat du NEPAD. Il a été réalisé par une équipe de consultants, qui ont eu des consultations avec 15 pays, 5 communautés économiques régionales (CER), l'Union africaine et la Commission économique pour l'Afrique (CEA) des Nations-Unies, au cours desquelles ils ont rencontré de hauts responsables officiels, et recueilli l'avis des institutions africaines chefs de file de la réalisation des quatre piliers du PDDAA. L'avis des organisations régionales d'agriculteurs et du secteur privé a également été recherché. Les partenaires au développement ont eux aussi été consultés et invités à répondre à des questions sur les principaux aspects du PDDAA.

Les auteurs du bilan ont essayé d'évaluer la vision et les objectifs généraux du PDDAA et, dans les délais limités impartis, ses réussites et ses problèmes ainsi que sa pertinence, son efficacité et sa soutenabilité. Étant donné que le processus de mise en œuvre du PDDAA à travers des tables rondes n'est en place que depuis moins de trois ans, le bilan n'a pas tenté d'évaluer son impact en termes d'accélération de la croissance du secteur agricole. En revanche, des efforts considérables ont été consentis pour produire un ensemble de recommandations destinées à l'UA et au NEPAD, qui aideront à façonner le PDDAA durant les cinq à dix prochaines années. Ces recommandations portent sur le concept du Programme, son montage institutionnel et ses processus de mise en œuvre, et font des suggestions pour la manière de relancer les partenariats qui ont présidé à sa naissance.

Résumé de l'évaluation

QUESTION	COMMENTAIRES
Pertinence	Forte pertinence par rapport à l'objectif d'accélération de la croissance du secteur agricole en Afrique
<i>Appropriation, pilotage et financement par l'Afrique ?</i>	Le PDDAA aurait été plus loin que n'importe quel autre volet du NEPAD dans l'articulation du leadership africain et l'acceptation des principes du Programme par des instances allant des chefs d'État aux ministères techniques. L'ambitieux objectif de 10 % fixé au niveau des pays pour le financement du secteur agricole a été atteint dans plusieurs pays et beaucoup d'autres ont sensiblement augmenté les ressources affectées.
<i>Valeur ajoutée ?</i>	Le PDDAA fournit un précieux cadre de développement à long terme, par rapport auquel d'autres approches peuvent être établies.
<i>L'agenda du PDDAA tient-il compte des besoins du secteur privé et de la société civile ?</i>	Le cadre du deuxième pilier pose les bases d'une forte hausse de la participation du secteur privé (notamment des agriculteurs et de l'agro-industrie) et de la société civile au développement de l'agriculture sur le continent.
<i>Pertinence par rapport aux stratégies et politiques sectorielles agricoles des pays ?</i>	Le cadre et les principes du PDDAA sont pertinents dans toute l'Afrique et ont fourni à de nombreux gouvernements un environnement leur permettant d'évaluer leurs propres stratégies.
<i>Utilité pour les pays de l'orientation fournie par les cadres des piliers ?</i>	Les cadres fournissent des informations utiles mais, comme seul un pilier (le quatrième) était disponible avant 2009, ils n'ont pas encore été utilisés pour la conception de programmes et projets nationaux.
<i>Réactivité face aux changements de l'environnement mondial ?</i>	Le PDDAA a réagi avec succès aux problèmes urgents qui ont touché le secteur agricole, comme le changement climatique et la crise des prix alimentaires.

Efficacité	Efficacité limitée au niveau de la réalisation des objectifs fixés
<i>Communication de son statut de cadre ?</i>	Le PDDAA a rencontré de nombreuses difficultés au niveau de la communication aux gouvernements de son statut de cadre. Il a en effet été initialement perçu comme un programme, accompagné de l'attente, jusqu'à présent insatisfaite, que des fonds d'investissement suivraient rapidement. La question demeure : le PDDAA doit-il rester un cadre ou évoluer pour devenir un acteur dans la prestation de services qu'on peut qualifier de « biens publics continentaux ».
<i>Encouragement à la compréhension et à l'appropriation au niveau des pays ?</i>	Le lancement du PDDAA à travers les CER respectives n'a pas été réalisé de la même manière sur tout le continent ; il a été généralement peu satisfaisant, en partie à cause de l'objectif excessivement ambitieux d'organisation de tables rondes dans les deux-tiers du continent en même temps.
<i>Processus de mise en œuvre ?</i>	Le processus de mise en œuvre a été lent et inégal, et n'a abouti qu'à la signature d'un seul pacte, dans la région du COMESA. Il

	évolue actuellement de façon plus efficace dans la CEDEAO.
<i>Les cadres des piliers ont-ils aidé le processus de mise en œuvre ?</i>	Les cadres fournissent des approches et stratégies utiles dans chacun des domaines. Deux piliers (le Pilier 1, avec TerrAfrica, et le Pilier 4, avec FARA) ont déjà produit des effets sur les activités effectuées dans leurs domaines respectifs, avec des investissements soutenus par le Fonds fiduciaire multi-bailleurs.
<i>L'avant-projet de Guide pour la mise en œuvre sera-t-il plus efficace ?</i>	La nouvelle approche représente un progrès important dans le sens d'une amélioration du processus de mise en œuvre visant à rendre celui-ci plus flexible et mieux adapté aux situations nationales. Elle devrait connaître un succès bien supérieur à celui du modèle actuel.
<i>Le Pacte est-il utile ?</i>	Le Pacte fixe pour l'approbation un seuil trop élevé pour pouvoir être raisonnablement atteint. Des pactes n'ayant pas réussi à être signés, les efforts déployés au cours des tables rondes ne se sont pas concrétisés, et les progrès dans la mise en œuvre des résultats de ces dernières sont bloqués.
<i>Renforcement des capacités aux niveaux régional et national ?</i>	Il n'est pas clair que le PDDAA ait été capable de renforcer sensiblement les capacités du secteur. Les compétences ne semblent pas avoir été systématiquement transférées aux institutions africaines. Nous n'avons pas pu vérifier l'efficacité du ReSAKSS dans la production de résultats de la planification d'une meilleure qualité ; il fonctionne d'ailleurs dans un nombre limité de pays.
<i>Influence sur les stratégies et politiques sectorielles ?</i>	Il existe peu d'éléments indiquant que le PDDAA a eu une influence plus que minimale sur les stratégies et politiques nationales. On estime que la valeur de la partie modélisation économétrique de la planification fondée sur des faits a été limitée, en raison du mauvais état des statistiques dans la plupart des pays.
<i>Amélioration du flux des ressources supplémentaires ?</i>	Peu ou pas de ressources extérieures supplémentaires affectées au secteur agricole peuvent être directement attribuées au PDDAA. Seuls sept pays ont atteint l'objectif d'affectation de 10 % du budget à l'agriculture. Des projets-phares, comme TerrAfrica, sont porteurs de ressources potentiellement importantes.
<i>Implication du secteur privé ?</i>	Il y a eu peu d'interactions entre le PDDAA et les secteurs privés nationaux. Les organisations régionales d'exploitants agricoles en Afrique de l'Ouest et australe ont été de plus en plus impliquées à travers les CER.
<i>Amélioration du dialogue avec les partenaires au développement (PD) ?</i>	Les principales IFI et principaux bailleurs de fonds se sont engagés vis-à-vis du PDDAA. Le succès de la Plateforme de partenariat du PDDAA, qui réunit les PD, les CER et les représentants nationaux, reflète cet engagement, de même que la création du Fonds fiduciaire multi-bailleurs (MDTF). Le processus du PDDAA a aussi renforcé la capacité des gouvernements à s'impliquer dans des questions sectorielles avec les PD.
<i>Structure de gouvernance ?</i>	La structure de gouvernance du PDDAA, incluant la Commission de l'Union africaine (CUA), le NEPAD et les CER, ne définit pas clairement les responsabilités, qui se chevauchent souvent et ne reflètent pas les capacités disponibles.
<i>Transmission de rapports et communication ?</i>	Le Secrétariat du PDDAA aurait été plus efficace que toute autre unité sectorielle du NEPAD, mais la communication avec les différentes parties intéressées a été insuffisante.

<i>Le Secrétariat du PDDAA est-il à même d'assumer ses responsabilités ?</i>	Le Secrétariat du PDDAA n'a pas reçu les ressources humaines ou financières, ni le statut juridique lui permettant de remplir son mandat et son rôle.
--	---

Soutenabilité	Sans une redéfinition substantielle de ses responsabilités, pour rendre les processus plus souples, rationaliser les procédures et augmenter les ressources, le PDDAA a une faible probabilité de soutenabilité.
<i>Le PDDAA a-t-il une vision claire de la manière de procéder ?</i>	Le PDDAA a clairement la vision à long terme que la réduction de la pauvreté et de la faim passe par la stimulation de la croissance agricole. On constate néanmoins un surprenant manque de vision sur la manière de réaliser ses objectifs à moyen terme, au-delà de la mise en œuvre du processus de tables rondes et de la signature des pactes.
<i>Réalisation des objectifs ?</i>	Le Secrétariat ne peut pas assumer les responsabilités de son mandat actuel, en raison d'un manque de ressources, de sa dépendance vis-à-vis des CER pour les activités nationales, du recours à un organisme externe pour toute son administration et de la nécessité de tenir compte des intérêts politiques nationaux, régionaux ainsi que des PD. On s'accorde largement à dire que le Secrétariat ne fonctionne pas avec le niveau de professionnalisme attendu d'une organisation internationale.
<i>Partenariats ?</i>	Le Secrétariat doit travailler avec vigueur pour maintenir les partenariats déjà établis avec les PD via la Plateforme de partenariat du PDDAA et les institutions chefs de file des piliers (ICP).
<i>L'Afrique est-elle capable d'absorber les ressources supplémentaires ?</i>	Le PDDAA n'a pas démontré si le niveau des investissements estimés nécessaires pour transformer l'agriculture africaine pouvait ou non être absorbé. Des preuves de ressources non dépensées et d'une faible efficacité des dépenses dans le secteur traduisent le manque général de capacités institutionnelles et humaines.
<i>L'engagement des 10 % de Maputo et les quatre piliers ont-ils la même pertinence pour toutes les économies africaines ?</i>	L'engagement budgétaire de Maputo et les cadres standards des piliers ne reflètent pas la diversité de l'Afrique, ni la réalité des économies émergentes. Il existe aussi un danger que le ciblage des dépenses détourne l'attention des mesures d'amélioration de l'efficacité.
<i>S&E et évaluation par les pairs ?</i>	Il n'existe aucun élément prouvant qu'un S&E et une évaluation par les pairs efficaces aient été adoptés dans les pays au cours du processus de tables rondes.
<i>Soutien politique ?</i>	Le soutien politique a été maintenu au niveau du continent. Mais dans les pays visités, le soutien politique réel varie considérablement, ce qui reflète, à tort ou à raison, l'échec perçu du PDDAA à mobiliser davantage de ressources.

Conclusions

En tant que concept politique, le PDDAA a connu une genèse longue et difficile dans un domaine qui, dans la plupart des pays d'Afrique, s'avère complexe et très sensible. Sa tâche est de s'atteler au processus de réforme aux niveaux national, régional et continental, et d'aborder les questions de sécurité alimentaire,

d'accès à la terre et à l'eau, de marchés et de la connaissance. Il a pris appui sur une vague d'engagements politiques visant à réduire l'extrême pauvreté et la faim, au moyen d'un accroissement important des investissements dans le secteur agricole, et à y arriver en se basant sur une appropriation et un leadership africains.

Bien que le NEPAD ait réussi à faire entendre une voix cohérente en faveur de l'engagement de l'Afrique vis-à-vis du développement et à s'attirer le solide soutien des partenaires au développement, son volet agricole – le PDDAA – a été au départ accueilli avec un certain scepticisme. Malgré cela, cinq ans plus tard, le PDDAA a été plus loin que n'importe quel autre volet du Partenariat dans le recours au pilotage africain et l'acceptation de ses principes par des instances allant des chefs d'État aux ministères techniques. Il a aussi obtenu un engagement fort de la part de tous les principaux PD.

La mise en œuvre du PDDAA – c'est-à-dire la traduction du concept et des principes généraux dans une réalité régionale et nationale – n'est en cours que depuis moins de cinq ans. C'est pourquoi les auteurs du bilan ont considéré que l'évaluation de son impact sur la croissance agricole était inappropriée. Le point central était plutôt d'évaluer la pertinence, l'efficacité et la soutenabilité du processus de mise en œuvre du PDDAA et d'émettre des recommandations sur la manière de l'améliorer.

La pertinence du PDDAA par rapport à l'objectif d'accélération de la croissance du secteur agricole en Afrique est incontestablement reconnue. En revanche, les processus doivent renforcer leur pertinence par rapport au secteur privé et à la fourniture d'un soutien technique capable d'éclairer la formulation des stratégies et politiques nationales. L'approche du PDDAA a néanmoins fait la preuve de sa pertinence au niveau national et s'est montrée capable de s'adapter aux principaux défis apparus depuis sa création, comme la crise des prix alimentaires, le changement climatique et la bioénergie.

Les processus élaborés à travers une large consultation et par essais et erreurs pour traduire les principes du PDDAA dans la réalité ont eu une efficacité limitée. Ils ont été entravés par des objectifs parfois confus, des cibles excessivement ambitieuses, un manque de ressources humaines et financières et des structures de gouvernance et d'administration mal adaptées à l'ampleur des tâches à réaliser. La combinaison de différents facteurs permet néanmoins d'espérer un avenir nettement plus efficace et encourageant. Au niveau technique, de solides cadres ont été établis pour les quatre piliers du PDDAA et devraient mieux éclairer le dialogue politique et stratégique au niveau des pays, et un nouvel ensemble de directives plus faciles à utiliser a été préparé pour la mise en œuvre du processus de tables rondes. Avec l'intégration complète du NEPAD à l'UA et la désignation d'un directeur général du NEPAD autonome, le Secrétariat du PDDAA devrait connaître une nouvelle ère. Il s'estime aussi bien préparé, grâce à un plan stratégique quinquennal crédible et fondé sur les résultats. La promesse de réussite est garantie durant les cinq prochaines années par les 60 millions de dollars EU du Fonds fiduciaire multi-bailleurs, qui donneront des moyens d'exister à des processus prêts à démarrer.

Le Bilan est largement en accord avec le Plan stratégique 2008-2013 du Secrétariat du PDDAA et avec son avant-projet de Guide pour la mise en œuvre. Ses recommandations doivent être comprises dans le contexte de ces deux documents, comme des suggestions visant à renforcer la Stratégie et le Guide.

Résumé des recommandations

Le bilan conclut que le PDDAA se trouve à un point critique : il a réussi à obtenir le soutien des PD et dispose maintenant d'outils prometteurs et de ressources avec lesquelles mettre en œuvre le processus au niveau

des pays. Mais sur le terrain, il n'y a jusqu'à présent que peu de réalisations à montrer, ce qui pourrait compromettre les futurs soutiens. Le chapitre 5 donne le détail des recommandations.

Concept du PDDAA

Le PDDAA est conçu, par définition, pour être détaillé. Le cadre (du document de base du Programme) doit être révisé pour y inclure les problèmes émergents tels que le changement climatique et la bioénergie, et pour y intégrer correctement l'élevage, la pêche et la foresterie. Les liens avec la mobilisation des ressources doivent être spécifiquement abordés, y compris les mécanismes suggérés pour rendre celles-ci efficaces, et le rôle du secteur privé, de la société civile et des organisations d'agriculteurs doit être complètement intégré. Le temps est aussi venu pour le PDDAA de passer du statut de « simple processus », piloté par un agenda vaguement défini et des tables rondes, à celui de prestataire de services – qu'on peut qualifier de « biens publics continentaux » – visant à soutenir l'accélération de la croissance dans le secteur de l'agriculture. Ces services devront de plus en plus avoir recours aux institutions et à l'expertise africaines et être basés sur la demande. Les recommandations spécifiques sont les suivantes :

- Revoir le document du PDDAA
- Repositionner le PDDAA en tant que prestataire de services
- Impliquer le secteur privé

Aspects institutionnels

Gouvernance : Le statut et le rôle du Secrétariat du PDDAA doivent être clairement définis par rapport à l'UA et aux CER. Le Programme doit rendre des comptes sur les résultats spécifiques produits. Les ambiguïtés de la structure de gouvernance globale du PDDAA doivent être levées, et les ressources nécessaires doivent être fournies de même qu'un renforcement des capacités. Les recommandations spécifiques sont les suivantes :

- Préparer l'intégration NEPAD-UA
- Définir clairement les responsabilités de tous les intervenants
- Renforcer le rôle de la PP du PDDAA

Contexte politique : En tant que partie intégrante du NEPAD, qui est lui-même un programme de l'UA, le PDDAA doit être lié sans ambiguïté aux structures de l'UA, en particulier à la CUA. L'obtention d'un soutien politique externe continu de la part des PD et au niveau des pays doit être une priorité absolue. Les recommandations spécifiques sont les suivantes :

- Renouveler le soutien politique au niveau des pays
- Élargir et consolider le soutien politique
- Produire régulièrement des rapports sur les progrès réalisés au moyen d'une « fiche de résultats »

Gestion et administration : Le Secrétariat du PDDAA doit avoir les moyens d'exercer ses responsabilités, telles qu'elles sont actuellement définies. Cela implique de le renforcer et réorganiser substantiellement, ainsi que de rationaliser ses procédures. Les CER doivent elles aussi être renforcées pour pouvoir jouer leur rôle dans la bonne mise en œuvre du Programme. Les recommandations spécifiques sont les suivantes :

- Réaliser une évaluation institutionnelle

- Mettre en place un système de gestion axée sur les résultats, comprenant un cadre logique ainsi qu'un plan de travail et un budget annuels
- Veiller à une gestion efficace du Fonds fiduciaire multi-bailleurs
- Renforcer les capacités des CER

Communication : Une stratégie de gestion de la communication et de la connaissance doit être élaborée. Le style, le contenu et l'utilisation de la communication, surtout destinée aux pays et aux PD, doivent être améliorés, et le lien avec la gestion de la connaissance doit être renforcé. Les recommandations spécifiques sont les suivantes :

- Élaborer une stratégie à moyen terme de gestion de la communication et de la connaissance
- Renforcer les activités d'appel à l'action au niveau mondial
- Renforcer les activités d'appel à l'action au niveau du continent

Processus de mise en œuvre

Le processus de mise en œuvre du PDDAA doit devenir un cycle itératif et continu de dialogue politique et de conception de programmes d'investissement. Il doit se dérouler de manière continue, dans le cadre d'un **dialogue politique** soigneusement analysé et doté des moyens nécessaires. Ce dialogue doit être soutenu par des outils analytiques, mener à un rapport de contrôle diligent et à une évaluation par les pairs, être suivi d'une aide à la formulation d'une stratégie de mobilisation des ressources spécifique à chaque pays et d'un solide soutien technique à la **conception** détaillée **de programmes d'investissement et de projets**, en étroite collaboration avec les PD identifiés, et finalement conduire au financement d'une approche sectorielle (SWAp – Sector-wide approach) ou à des projets entrepris dans le cadre d'une approche basée sur les programmes (PBA – Programme-based approach). La signature d'un « pacte » par tous les intervenants du processus de tables rondes doit être rendue moins onéreuse et peut-être remplacée par celle d'un protocole d'accord, qui permettrait de poursuivre la mise en œuvre du PDDAA. Les recommandations spécifiques sont les suivantes :

- Identifier une institution nationale partenaire du PDDAA au niveau des pays
- Mettre en place des équipes-pays pour le PDDAA
- Concevoir et soutenir un processus personnalisé de mise en œuvre
- Introduire une approche progressive et plus lente de mise en œuvre
- Institutionnaliser le processus de conception de la stratégie, des politiques et des investissements
- Mettre en place un mécanisme d'évaluation par les pairs
- Formuler des stratégies de mobilisation des ressources spécifiques aux pays
- Définir un programme de renforcement des capacités à moyen terme
- Élaborer un Mécanisme de préparation des investissements
- Élaborer un système de S&E efficace

Processus de soutien central

D'importantes décisions doivent être prises et des agendas fixés pour apporter, au niveau du continent, un appui au PDDAA qui soutiendra le processus au niveau des pays. Cela inclut la création d'équipes-pays pour le PDDAA, fondées sur les institutions nationales existantes et soutenues par un Groupe des ressources du PDDAA comprenant le Secrétariat, les CER et les ICP, qui aiderait à la mise en œuvre et au renforcement des capacités au niveau national. Les recommandations spécifiques sont les suivantes :

- *Identifier des programmes phares réalisables*
- *Encourager les liens avec les bailleurs de fonds non traditionnels*
- *Soutenir la formulation de stratégies régionales pour l'agriculture*
- *Étendre le ReSAKSS*
- *Se concentrer sur la gestion des connaissances*
- *Mettre en place des « centres d'excellence » en science agronomique*
- *Élaborer un ensemble d'indicateurs de performances réalistes*
- *Conduire des études d'impact*

Relance des partenariats

Au terme de cinq années qui n'ont pas produit les résultats attendus, il est important que le PDDAA accorde une attention particulière à la relance de ses partenariats actuels avec les pays, les CER, les ICP et les PD, et en conclue de nouveaux avec le secteur privé, la société civile, les bailleurs de fonds et fondations émergents. Les recommandations spécifiques sont les suivantes :

- *Relancer le PDDAA*
- *Rechercher de nouveaux partenariats*
- *Maintenir l'agriculture africaine à l'agenda du développement*
- *Consolider les partenariats actuels*
- *Adopter des cibles nouvelles, plus nuancées pour les principaux postes du PDDAA.*

BILAN DU PDDAA

1. Introduction

Le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) est un cadre traduisant la reconnaissance du rôle central de l'agriculture dans la réduction de la pauvreté et de la faim en Afrique. Le développement de l'agriculture est donc capital pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). C'est dans le but d'accélérer la croissance agricole dans la région que l'Union africaine (UA) et le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) ont lancé le PDDAA en 2003. Dans la Déclaration de Maputo de 2003, les chefs d'État se sont engagés vis-à-vis de cet objectif en acceptant d'affecter au moins 10 % de leurs budgets nationaux à l'agriculture. Le but est d'atteindre le taux de croissance sectoriel annuel d'au moins 6 % qui est nécessaire à la réduction de la pauvreté et de la faim. Au cours des deux à trois premières années, le PDDAA s'est progressivement transformé : de « programme », il est devenu « cadre ». Il s'agit du projet de réforme agricole le plus ambitieux et le plus complet jamais entrepris en Afrique, abordant aussi bien les questions de politiques que les problèmes de capacité, et visant à améliorer l'efficacité de l'aide au développement.

Voilà maintenant six ans que le PDDAA a été lancé et il est nécessaire d'évaluer les progrès réalisés, pour comprendre les facteurs qui ont contribué aux succès et ceux qui constituent des obstacles, de manière à affiner le cadre et les outils employés afin d'améliorer sa future mise en œuvre. Ce bilan est aussi une occasion de proposer des modifications du mandat, de la gouvernance et du financement du PDDAA, pour donner à ce dernier les moyens de relever les défis croissants du développement au cours des cinq à dix prochaines années.

Le cadre pour le développement de l'agriculture en Afrique est formulé par un réseau du PDDAA comprenant les gouvernements, les CER, l'UA, les institutions chefs de file des piliers (ICP) et un ensemble de partenaires au développement (PD). Dans la mesure où il s'agit d'un réseau, le secrétariat du PDDAA ne peut être considéré comme redevable que pour quelques domaines limités. Il ne dispose que de ressources restreintes et maintient « à bout de bras » la mise en œuvre dans les pays.

Les récentes crises des prix alimentaires et pétroliers, suivies par la crise financière et par la récession économique la plus sévère des soixante dernières années, soulignent la nécessité pour l'Afrique de consolider ses réussites récentes en matière de croissance. Il est probable que, comme ce fut le cas pendant la crise économique asiatique qui a débuté en 1997, le secteur agricole s'avérera l'élément résistant des économies africaines. Ce sera aussi le secteur vers lequel les chômeurs et les personnes déplacées se tourneront pour échapper à la pauvreté. La difficulté sera de s'assurer que, confrontés à la baisse de leurs recettes, les États africains continuent à financer l'agriculture, et aussi que les partenaires au développement remplissent leurs engagements.

La crise agricole africaine et le PDDAA

Lors de la conception du PDDAA en 2003, l'agriculture africaine était considérée comme en crise. Bien que l'essentiel de sa population soit constituée d'agriculteurs, l'Afrique n'est pas autosuffisante sur le plan alimentaire et dépense environ 20 milliards de dollars EU par an en importations de denrées alimentaires. Le nombre de personnes chroniquement sous-alimentées augmente et l'insécurité alimentaire est la plus

forte en Afrique subsaharienne. Loin de s'améliorer, la situation pourrait même s'être détériorée suite à la crise des prix alimentaires observée depuis dix-huit mois, exacerbée par la crise des prix de l'énergie et plus tard, par la chute des prix des produits agricoles de base.

La solution envisagée pour faire face à ces crises est de développer la production agricole en Afrique même. L'agriculture contribue directement à la croissance économique grâce aux recettes des exportations, en fournissant des matières premières industrielles et en offrant des emplois à 70 à 80 % de la population. Ce secteur est celui qui offre les meilleures chances de réduire la pauvreté et la faim (OMD 1).

La vision de l'agriculture africaine du PDDAA vise à réaliser la sécurité alimentaire, à améliorer la productivité pour atteindre un taux de croissance annuel de 6 %, à créer des marchés agricoles dynamiques, à intégrer les exploitants agricoles à l'économie de marché, à distribuer plus équitablement les richesses, à devenir un acteur stratégique du développement scientifique et technologique et à utiliser des méthodes de production respectueuses de l'environnement.

L'examen des contraintes sectorielles a relevé le fait essentiel que pendant de longues années, l'agriculture africaine a cruellement manqué d'investissements. Ce constat a directement conduit à la formulation des quatre « Piliers d'investissements prioritaires » qui sont au cœur du PDDAA. L'évaluation des niveaux d'investissements requis a montré que tant l'APD que l'investissement privé avaient chuté de manière spectaculaire, et qu'il était donc nécessaire que l'Afrique elle-même s'engage à financer son agriculture, mais aussi que les partenaires externes augmentent leur soutien. Le total des investissements nécessaires à l'horizon 2015 était estimé à 251,3 milliards de dollars EU. Ce montant comprenait environ 141 milliards de dépenses en capital, près de 69 milliards de dépenses de fonctionnement et de maintenance, et 42 milliards pour des filets de protection sociale et des aides alimentaires et d'urgence. Il était prévu que l'Afrique finance au moins 55 % du montant total, soit 104 milliards de dollars EU, et que le secteur privé fournisse 44 milliards de dollars EU, en ressources domestiques (27 milliards de dollars EU) et investissements directs étrangers (17 milliards de dollars EU).

Méthodologie

Ce bilan a été commandé par le Secrétariat du NEPAD. Il a été réalisé par une équipe de consultants, qui ont eu des consultations avec 15 pays, 5 communautés économiques régionales (CER), l'Union africaine et la Commission économique pour l'Afrique (CEA) des Nations-Unies, au cours desquelles ils ont rencontré de hauts responsables officiels, et recueilli l'avis des institutions africaines chefs de file de la réalisation des quatre piliers du PDDAA. L'avis des organisations régionales d'agriculteurs et du secteur privé a également été recherché. Les partenaires au développement ont eux aussi été consultés et invités à répondre à des questions sur les principaux aspects du PDDAA.

Les auteurs du bilan ont essayé d'évaluer la vision et les objectifs généraux du PDDAA et, dans les délais limités impartis, ses réussites et ses problèmes ainsi que sa pertinence, son efficacité et sa soutenabilité. En raison de la brièveté des délais impartis, ses conclusions sont nécessairement incomplètes et relèvent plus de l'impression que d'une véritable constatation. Concentrée sur l'avenir, l'équipe du bilan a consenti des efforts importants pour produire un ensemble de recommandations destinées à l'UA et au NEPAD, qui aideront à façonner le PDDAA durant les cinq à dix prochaines années. Ces recommandations portent sur le concept du PDDAA, son montage institutionnel et ses processus de mise en œuvre, et font des suggestions pour la manière de relancer les partenariats qui ont présidé à sa naissance.

Il est important de garder à l'esprit que la mise en œuvre du PDDAA – c'est-à-dire la traduction du concept et des principes généraux dans une réalité régionale et nationale – n'est en cours que depuis moins de cinq ans. Le long processus d'élaboration des structures d'appui du PDDA (notamment l'Unité agricole¹ du Secrétariat du NEPAD), et des cycles de consultations des CER et des gouvernements en vue de définir le concept du PDDAA (le processus de tables rondes, essentiellement) n'a été lancé qu'en 2006. En outre, le manque de mécanismes de contrôle au niveau des pays, d'une part, et le problème de pénurie et de fiabilité des données, d'autre part, rendent difficile l'évaluation de la croissance agricole. C'est pourquoi l'équipe du bilan n'a pas tenté d'évaluer l'impact du PDDAA sur la croissance agricole. Le point central était plutôt d'évaluer la pertinence, l'efficacité et la soutenabilité du processus de mise en œuvre du PDDAA et d'émettre des recommandations sur la manière de l'améliorer.

2. Jalons

Les principaux jalons de la mise en œuvre du PDDAA sont les suivants :

- **Déclaration de Maputo** : En juillet 2003, la Déclaration de Maputo a marqué le démarrage effectif du PDDAA en tant que cadre visant à accélérer le développement agricole et à améliorer la sécurité alimentaire. Les chefs d'État se sont engagés à affecter au moins 10 % de leurs budgets nationaux à l'agriculture pour 2008.
- **Fixation d'un objectif de croissance** : Les modèles du secteur agricole indiquent que l'agriculture doit atteindre un taux de croissance annuel d'au moins 6 % pour avoir un impact sensible sur la pauvreté et la faim.
- **Programmes nationaux d'investissement à moyen terme (NMTIP – *National Medium Term Investment Programmes*)** : Fin 2003, pour essayer d'accélérer le démarrage du processus du PDDAA, la FAO s'est engagée dans un exercice de deux ans visant à aider tous les pays africains à préparer leurs Programmes nationaux d'investissement à moyen terme, qui reflétaient le cadre du PDDAA, identifiaient les investissements prioritaires (y compris à travers les profils de projets d'investissements acceptables par des banques) et estimaient le déficit de financement du secteur agricole pour 2008.
- **Déclaration de Syrte** : En février 2004, durant la Conférence ministérielle sur l'agriculture, l'eau et l'énergie du Sommet extraordinaire de l'UA, les chefs d'État ont applaudi le PDDAA et adopté une stratégie de développement des ressources en eau fondée sur trois piliers. Ils se sont aussi engagés à mettre en place un Marché commun africain et ont mandaté la CUA pour qu'elle explore la faisabilité de la mise en place d'un Fonds africain pour le développement de l'agriculture.
- **Processus de tables rondes** : Lors de la réunion à Maputo du Forum du partenariat avec l'Afrique (FPA) de mai 2006, un processus de planification fondée sur des faits a été initié au niveau des pays dans le but d'accélérer la mise en œuvre du PDDAA. Il devait donner lieu dans chaque pays à la tenue d'une table ronde réunissant le gouvernement et les partenaires au développement et s'achever par la signature d'un pacte.
- **Sommet de l'Afrique sur les engrais** : Un Sommet spécial des chefs d'État et de gouvernement de l'UA a été réuni à Abuja en juin 2006 dans le but de lancer une Révolution verte africaine. Les engrais y ont été déclarés des « produits de base stratégiques » et des mesures ont été identifiées pour augmenter leur usage, réduire leur coût et améliorer l'accès des agriculteurs à ces produits.

¹ Par commodité, l'Unité agricole du Secrétariat du NEPAD sera dénommée « Secrétariat du PDDAA » dans tout le texte.

Des investissements accélérés dans les infrastructures, des subventions ciblées, des mécanismes de financement nationaux, ainsi que des mécanismes régionaux de passation des marchés et de distribution devaient être mis en place. Enfin, un Mécanisme africain de financement du développement des engrais devait être créé.

- **Sommet d'Abuja sur la sécurité alimentaire en Afrique** : En décembre 2006, les chefs d'État se sont engagés, entre autres, à promouvoir et protéger neuf produits agricoles de base stratégiques, à encourager l'investissement dans les infrastructures liées à l'agriculture à travers des partenariats public-privé, à mettre en place un programme d'assistance technique pour l'agriculture et la sécurité alimentaire fondé sur les ressources et l'expertise africaines, et à créer un mécanisme de financement destiné à faire passer à l'échelle supérieure les réussites dans le domaine agricole.

3. Constatations

Pertinence

La conclusion générale est que le PDDAA est tout à fait pertinent par rapport à l'objectif d'accélération de la croissance du secteur agricole en Afrique

Appropriation africaine

Dans quelle mesure l'Afrique s'approprie-t-elle, pilote-t-elle et finance-t-elle le PDDAA ? Plus que toute autre initiative continentale antérieure, le NEPAD a réussi à faire entendre une voix cohérente en faveur de l'engagement de l'Afrique vis-à-vis du développement. Le secteur agricole – le PDDAA – est allé plus loin que tout autre composante du partenariat dans l'expression du leadership africain, obtenant l'adoption des principes du PDDAA par des instances allant des chefs d'État jusqu'aux ministères techniques. Le taux ambitieux (et ambigu) de 10 % fixé pour le niveau de financement national à affecter au secteur a été atteint dans plusieurs pays et beaucoup d'autres ont sensiblement augmenté les ressources allouées au secteur au cours des cinq dernières années (voir ci-dessous). Tout en s'assurant avec succès de l'engagement des partenaires au développement vis-à-vis du processus, le PDDAA a conservé un fort caractère africain en faisant partie du système politique de l'Union Africaine. Toutefois, comme dans toute initiative de cette envergure, il y a forcément des cas où le niveau d'appropriation est faible et où les ressources supplémentaires n'ont pas été allouées. Un élément clé de la vision du PDDAA était le désir de bousculer la « routine des affaires » pour essayer d'inverser le déclin du secteur, la négligence dont celui-ci a souffert de la part des pouvoirs publics et la baisse spectaculaire de l'APD dont il a bénéficié.

Valeur ajoutée

Le PDDAA apporte-il une valeur ajoutée à un environnement qui regorge d'initiatives ? Les défis du développement de l'Afrique étant abordés par de nombreuses initiatives nouvelles, le PDDAA offre un précieux cadre de développement à long terme par rapport auquel d'autres d'approches partielles peuvent être définies. À un moment où l'on prédit que la croissance économique pourrait être réduite de moitié² en l'Afrique, un groupe engagé vis-à-vis de la défense des droits des petits producteurs africains et du fait de leur donner les moyens de prendre une part plus importante dans le relèvement du continent ne peut qu'avoir un rôle important à jouer. Le fait que les nouvelles initiatives ne prennent pas toujours en compte le PDDAA est plus le reflet d'une connaissance limitée du programme que de son utilité intrinsèque. Ainsi

² *Impact of the Global Financial Crisis on Sub-Saharan Africa*, FMI, lancé le 9 mars 2009.

par exemple, les propositions contenues dans l'initiative des Nations Unies pour la Corne de l'Afrique sont tout à fait cohérentes avec le cadre du PDDAA, même si elles n'ont pas été, de manière explicite, formulées dans le contexte des quatre piliers. Le groupe de travail de haut niveau du Secrétaire général de l'ONU et le projet d'initiative de Partenariat mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire constituent autant d'opportunités d'utilisation du cadre du PDDAA au moment d'aborder les questions de sécurité alimentaire en Afrique.

Secteur privé

Les besoins du secteur privé et de la société civile sont-ils pris en compte dans l'agenda du PDDAA? En formulant le cadre du Pilier 2³, le PDDAA a établi les bases d'une meilleure participation du secteur privé, y compris les exploitants agricoles, l'agro-industrie et la société civile, dans le développement de l'agriculture en Afrique. Les quatre domaines stratégiques identifiés – accroissement de la compétitivité, investissement dans les infrastructures marchandes et commerciales, développement des chaînes de valeur et des services financiers et renforcement des capacités des agriculteurs et des associations professionnelles – couvrent tous les aspects liés à la participation du secteur privé dans l'agriculture. Toutefois, la manière de traduire ce cadre en actions sur le terrain à travers des partenariats avec le secteur privé reste à clarifier.

Stratégies et politiques

Le cadre du PDDAA est-il pertinent par rapport aux stratégies et politiques agricoles sur le continent?

Avec le cadre et les principes du PDDAA, de nombreux États disposent d'une référence pour l'évaluation de leurs propres stratégies. Il a toutefois été avancé dans certains cas⁴ que les stratégies actuelles bien conçues avaient simplement été revues pour cadrer avec les piliers du PDDAA. En fait, l'exercice d'inventaire entrepris dans beaucoup de pays vise à intégrer les meilleures caractéristiques des stratégies existantes dans le PDDAA. Les piliers du PDDAA restent donc incontestablement pertinents par rapport aux défis posés à l'agriculture africaine et fournissent tous les éléments nécessaires pour éclairer le débat et les décisions de politiques en matière de stratégies et de programmes.

Cadres des piliers

Les cadres des piliers offrent-ils des orientations utiles aux pays? Le Cadre pour la productivité agricole en Afrique (CPAA), le cadre du Pilier 4 (recherche agronomique), a ouvert la voie en montrant l'utilité potentielle d'un ensemble consolidé d'approches pour la mise en œuvre d'un pilier du PDDAA. En mars 2009, le cadre du Pilier 1 (gestion des terres et des eaux) n'était qu'un avant-projet. Les cadres des Piliers 2 (accès au marché) et 3 (sécurité alimentaire) n'étaient toujours pas achevés au début 2009. Par conséquent, à l'exception du Pilier 4, les pays déjà engagés dans le processus de tables rondes ne pouvaient pas bénéficier d'orientations détaillées fournies par les cadres des piliers. Maintenant que les documents des cadres sont quasiment prêts, ils fournissent aux gouvernements d'excellents outils pour la formulation de solides stratégies et programmes nationaux et offrent aux institutions qui ont conduit le processus de définition des cadres – appelées institutions chefs de file des piliers – un moyen de véhiculer l'appui au processus.

Evolution de l'environnement

Le PDDAA s'est-il montré réactif face aux changements intervenus dans l'environnement mondial? Le PDDAA a réagi avec succès aux nouveaux enjeux qui ont une incidence sur le secteur agricole. Il a notamment organisé un événement majeur réunissant les décideurs africains et les partenaires au développement, début 2008, au plus fort de la crise des prix alimentaires. Cet événement a fourni une

³ Finalisé en février 2009

⁴ Rapport du Rwanda

occasion de réaffirmer l'engagement en faveur du PDDAA et d'encourager les pays à élaborer des plans d'actions pour affronter la crise persistante dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs de développement sectoriel à plus long terme du PDDAA. Il a joué un rôle précieux en aidant à coordonner les actions des gouvernements et des partenaires au développement en réponse à la crise persistante. Le PDDAA a également pris une part active dans le programme d'efficacité de l'aide, en collaboration avec la Plateforme mondiale des donateurs pour le développement rural, au cours du forum de haut niveau qui s'est tenu à Accra. En effet, le PDDAA offre un cadre idéal à l'amélioration de l'efficacité de l'aide en aidant à introduire une cohésion au niveau de l'appui des partenaires au développement à l'agriculture et en mettant les stratégies et programmes nationaux au centre de son approche. Le PDDAA a également publié en temps opportun des déclarations politiques pertinentes sur l'impact du changement climatique. Le processus d'examen est une occasion pour le PDDAA de consolider ses réponses *ad hoc* à l'évolution de l'environnement mondial et de les intégrer dans la reformulation de ses priorités et la modification de ses processus de mise en œuvre.

Efficacité

La conclusion générale est que le PDDAA a fait preuve d'une efficacité limitée au niveau de la réalisation des objectifs fixés.

Cadre

Le PDDAA a-t-il été capable de faire efficacement comprendre son statut de cadre ? Depuis le début, le PDDAA a eu des difficultés à faire comprendre aux gouvernements son statut de cadre et non de programme. La transformation du PDDAA en un cadre a pris 2-3 ans et est le mieux décrite dans l'avant-projet de Guide pour la mise en œuvre : « *Le PDDAA est un cadre (outil) conçu pour aider et guider ... les initiatives de développement agricole dans leurs travaux d'analyse, la planification et la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation de l'impact de leurs programmes...* » Il y a évidemment eu, pendant un temps, l'idée erronée qu'en tant que « programme », le PDDAA était un fonds d'investissement pouvant être utilisé pour accélérer le développement de l'agriculture – un peu comme un « fonds vertical » – parallèlement aux processus normaux d'obtention de dons et de prêts des partenaires au développement. Cette méprise a été renforcée par les processus ultérieurs qui, dans le cadre de l'appui de la FAO à la formulation des programmes nationaux d'investissement à moyen terme et des profils de projets d'investissement acceptables par les banques, demandaient à chaque gouvernement de formuler des propositions d'investissement prioritaires. Le processus de tables rondes a lui-même servi à convaincre que les États qu'en suivant un processus quelque peu rigide de planification basée sur les faits et culminant avec la signature d'un « pacte » entre le gouvernement et les partenaires au Développement, ils bénéficieraient de ressources supplémentaires pour le secteur. À ce jour, ces attentes ont été déçues.

Le bilan a également relevé une confusion semblable à propos des termes « mise en œuvre du PDDAA », « processus du PDDAA », et « agenda du PDDAA » qui ont été utilisés pour attirer l'attention sur les aspects opérationnels du PDDAA. « Mise en œuvre du PDDAA » doit être compris avec les deux sens suivant : i) réalisation des objectifs globaux d'allocation des ressources budgétaires (10 %) et de croissance du secteur (6 %), et ii) de façon plus étroite, conduite du processus de tables rondes et signature du « pacte ». De même, « processus du PDDAA » se rapporte parfois de manière étroite au processus de tables rondes ou, de manière plus générale, aux moyens d'accélérer la croissance dans le secteur, ce qui est synonyme de « agenda du PDDAA ». En général, le PDDAA est plus souvent perçu comme un processus, avec des jalons

tels que le « lancement » et la « signature du pacte », que comme un cadre conceptuel. La question reste de savoir si le PDDAA doit rester un cadre ou évoluer pour devenir un acteur actif dans la prestation de services, qu'on peut qualifier de « biens publics continentaux », visant à soutenir l'accélération de la croissance dans le secteur agricole. Un programme continental d'assistance technique serait la manifestation concrète des efforts entrepris pour introduire plus de cohérence dans le développement de l'agriculture en Afrique compris dans les cadres des quatre piliers, et pour faciliter le partage de l'expérience entre les régions et les pays en faveur des programmes nationaux.

Les efforts du PDDAA pour introduire plus de cohérence dans les institutions africaines du secteur ont enregistré un succès limité. Par d'exemple, ni l'CUA, ni la CEA n'ont adopté le cadre du PDDAA comme pièce maîtresse de leurs activités, allant souvent jusqu'à envoyer des messages contredisant le PDDAA. Celui-ci a également été perçu comme privilégiant la partie anglophone du continent, de nombreux documents importants n'étant pas disponibles à la fois en français et en anglais, et d'importantes grandes réunions étant handicapées par l'absence de services d'interprétation. Cela a sérieusement limité la réalisation de l'énorme potentiel de partage d'expériences entre les régions.

Appropriation au niveau des pays

Le PDDAA a-t-il été capable d'encourager la compréhension et l'appropriation de son approche au niveau des pays ? Le lancement du PDDAA au niveau des pays, à travers les CER respectives, n'a pas été réalisé de la même manière sur tout le continent et a été généralement peu satisfaisant. À l'origine du problème, il y a le calendrier, trop ambitieux au départ, de réunir quasiment tous les pays autour du processus de tables rondes, ce qui a entraîné une surcharge de travail pour le Secrétariat et les CER. La « chaîne de commandement » allant du Secrétariat du PDDAA vers les CER et les pays était trop longue et sous-financée. La CEDEAO a, à cet égard, été une exception, en allouant des fonds substantiels à chaque pays membre pour la réalisation du processus de tables rondes. Le FARA a également œuvré en faveur d'une meilleure compréhension des questions liées au Pilier 4 à travers des rencontres sous-régionales sous l'égide des CER.

Même s'il a réussi à faire naître une appropriation aux plus hauts niveaux politiques à travers les chefs d'État, le PDDAA n'a pas été capable de la traduire dans des engagements forts de la part du personnel technique au niveau des pays. Dans beaucoup de pays, le PDDAA n'est pas bien connu ou compris, et sa valeur ajoutée n'apparaît pas clairement. Au niveau technique, les planificateurs ne sont pas convaincus de la finalité du processus du CDAAP qui semble essayer de fonctionner parallèlement aux stratégies et programmes existants.

Il y a eu une dépendance excessive vis-à-vis des points focaux du PDDAA qui ne sont souvent pas bien mis en réseau au niveau national, sont peut-être trop jeunes, n'ont pas de ressources et ne reçoivent qu'un appui limité et irrégulier des CER, ICP ou du Secrétariat⁵. Lorsque le processus de tables rondes a été lancé, l'objectif très ambitieux de démarrage des travaux plus ou moins simultanément dans 33 pays montre que le lancement du PDDAA au niveau national n'avait pas reçu une attention suffisante, ce qui reste un obstacle majeur à son appropriation par les pays.

La plus grande difficulté a été de communiquer l'exacte signification du PDDAA en tant que « cadre » plutôt que « programme », comme décrit ci-dessus. Lorsqu'on s'est rendu compte que le PDDAA ne disposait d'aucun fonds, l'enthousiasme et l'appropriation se sont évaporés. Le Secrétariat a été confronté à un

⁵ La faiblesse des liens entre le Secrétariat et les points focaux a été amplement démontrée au cours du bilan lorsqu'il a été constaté que beaucoup de ces derniers avaient changé et que les données sur les contacts étaient erronées.

problème majeur au niveau de la communication de la valeur du cadre et du processus de tables rondes et pour raviver l'enthousiasme du début pour le PDDAA, en particulier lorsque le Rwanda, le seul pays à avoir achevé le processus avec succès, n'a pas vu ses efforts récompensés par une augmentation du flux des ressources extérieures. Le pacte du Rwanda a néanmoins produit des résultats moins concrets mais précieux en contribuant à rassembler les partenaires au développement derrière un agenda agricole commun, et un groupe de bailleurs de fonds est train d'élaborer une approche sectorielle (SWAp) pour l'agriculture. En outre, depuis la signature du pacte, le gouvernement a considérablement augmenté les ressources nationales allouées au secteur⁶.

Le manque apparent de consultations élargies dans le processus de tables rondes du PDDAA, en dehors du cercle des planificateurs, est une sérieuse lacune qui, dans au moins un cas, a entraîné l'échec de la signature d'un pacte. L'absence d'une forte appropriation nationale est sans doute l'obstacle majeur à la mise en œuvre du PDDAA.

Le rôle crucial du secteur privé dans l'investissement dans le secteur est abordé dans le Pilier 2. Toutefois, les implications opérationnelles n'ont pas été reconnues. Dans certains cas, il semble qu'une attention insuffisante ait été prêtée au fait d'impliquer activement le secteur privé et la société civile dans les consultations. Par conséquent, il manque souvent les politiques et mesures nécessaires pour encourager les investissements du secteur privé.

Processus de mise en œuvre

À quel point le processus de mise en œuvre est-il efficace ? Faute d'une solide appropriation nationale et d'un processus clairement défini, à même de produire des ressources supplémentaires, le processus de mise en œuvre a été lent et irrégulier. Depuis 2005, aucune des tentatives successives pour lancer les « premières actions » au niveau régional sous la responsabilité des CER respectives ne s'est matérialisées, même si certaines actions prometteuses sont récemment apparues au début 2009, dans le cadre du COMESA. Le processus de mise en œuvre a souvent été perçu comme une approche descendante « sur papier », qui sous-estime ou même sape les programmes et processus existants. Il est parfois vu par les gouvernements et les partenaires au développement comme un processus qui suppose que rien de valable n'a été réalisé avant et que les programmes et projets antérieurs ont été insuffisamment analysés et toujours médiocrement conçus.

Le principal « processus » existant dans chaque pays est le budget annuel et le canal officiel d'accès à l'aide extérieure passe par « l'élaboration du budget ». Les étapes de ce processus sont bien connues et les ministères techniques savent maintenant très bien gérer leurs relations avec le ministère des Finances (et la planification) en vue d'obtenir des prêts et subventions extérieures ainsi que les contreparties financières du MdF qui sont nécessaires. La mise en œuvre du PDDAA, semble n'avoir aucune interface avec le processus existant et peut en effet menacer les méthodes mises au point par essais et erreurs pour « gérer » les bailleurs de fonds au profit de programmes particulièrement favorisés (« chouchou »). Les partenaires au développement se montrent aussi parfois complices à cet égard, en ayant des accords spéciaux avec les ministères partenaires. Ce manque d'engagement vis-à-vis des processus existants signifie, qu'à travers le travail d'analyse qu'il appuie, le PDDAA n'a pas été capable de faire entendre la « voix de la raison » face aux décisions à court terme et menées par la politique affectant le secteur.

Les CER sont confrontées aux plus grandes difficultés en pilotant la mise en œuvre du processus. Indépendamment du fait que leurs capacités, leurs ressources et le niveau de confiance que leur accordent

⁶ Il y aurait une augmentation de plus de 250 %.

leurs États membres varient de l'une à l'autre, l'ampleur de la tâche de lancement et de support de la mise en œuvre du PDDAA simultanément dans de nombreux pays dépasse les capacités des plus fortes d'entre elles. Des efforts pour renforcer les CER sont entrepris parallèlement au processus de mise en œuvre, sans pour autant lever la contrainte immédiate de capacités.

Le modèle du processus de mise en œuvre supposait non seulement un engagement politique en faveur du PDDAA, mais aussi la disponibilité au niveau des pays, d'une réserve de ressources humaines et financières pour la réalisation du travail nécessaire. Dans la plupart des pays, les unités de planification sont déjà sous pression en assumant leurs tâches courantes, qui incluent l'hébergement et la mise à disposition de correspondants pour plusieurs centaines de missions des PD chaque année, la collecte de données, la formulation de politiques et stratégies nationales, ainsi que la préparation, la défense et la révision des propositions de budget annuel. Dans la CEDEAO, le processus a commencé à aller plus rapidement de l'avant après l'attribution aux CER de ressources substantielles (450 000 dollars EU par pays) qui ont pu être utilisées pour recruter des consultants pour le pilotage du processus de tables rondes.

Le calendrier de mise en œuvre du PDDAA a été et demeure extraordinairement ambitieux. Lors de son lancement, en 2006, il était prévu que les tables rondes se tiendraient dans rien moins que 33 pays (14 dans la CEDEAO et 19 dans la COMESA) dans un délai de 10 mois, et qu'elles seraient immédiatement suivies de la signature des pactes. Les « redémarrages » successifs du processus ont ramené les prévisions du calendrier à des proportions plus modestes, mais les cibles n'ont jamais été atteintes. La conséquence malheureuse de cette succession de rendez-vous manqués est une dévalorisation du processus lui-même aux yeux des pays et des partenaires au développement.

L'avant-projet de nouvelle approche de mise en œuvre est-il susceptible de produire des résultats ?

L'avant-projet de « Guide pour la mise en œuvre du PDDAA⁷ » qui a été discuté au cours des rencontres de la Plateforme de partenariat du PDDAA (PP) en mars 2009, propose d'apporter un certain nombre de changements au modèle actuel de mise en œuvre. Il souligne la flexibilité de ce nouveau processus, qui sera adapté au contexte de chaque pays. Il sera centré sur la création d'équipes PDDAA nationales incluant l'UA, les CER et les ICP, ainsi que sur le développement des capacités locales d'analyse et de génération de la connaissance. La nouvelle approche est un pas en avant important dans le perfectionnement du processus de mise en œuvre et est susceptible d'enregistrer plus de succès que le modèle actuel. Même s'il propose un « menu » d'options de mise en œuvre au lieu d'un plan prédéfini et identifie des moyens de venir à bout des éventuels obstacles politiques à la participation à un débat sur des questions sensibles, sa réussite continuera à dépendre d'une plus grande appropriation nationale. L'approche pourrait également être coûteuse et demander du temps si on veut la suivre sérieusement.

Le « pacte » joue-t-il un rôle utile ? La signature d'un « pacte » par les ministres de l'Agriculture et des Finances, le secteur privé, la société civile et les partenaires au développement a été considérée comme l'aboutissement d'un processus de table ronde au niveau pays. Sans être contraignant du point de vue légal, le pacte a pour objet de manifester le haut niveau d'engagement politique de toutes les parties vis-à-vis des programmes et domaines d'investissement définis par la table ronde. La signature des pactes a été considérée comme un indicateur de remplacement mesurant les progrès globaux de la mise en œuvre du PDDAA.

Le manque de pactes signés peut soit prouver l'absence d'engagement vis-à-vis du processus du PDDAA, soit montrer que le pacte s'est lui-même fixé un seuil d'approbation trop élevé pour être réaliste. Il peut en

⁷ *Accelerating PDDAA Implementation – A Guide building on initial experiences* 2005-2007, avant-projet.

effet y avoir jusqu'à sept signataires d'un pacte, y compris des représentants de haut niveau du gouvernement (ministres), des partenaires au développement, de l'Union africaine et de la société civile, et le processus peut impliquer la soumission de memoranda au cabinet pour approbation. Un tel processus n'est jamais entrepris de manière allégée – par exemple, sans l'une ou l'autre forme d'engagement légal pour accompagner les financements – et il ne peut être considéré comme un instrument approprié. La conséquence en est que les efforts de la table ronde sont déçus et que les progrès vers la mise en œuvre des résultats des tables rondes sont bloqués. Le Pacte donne l'impression d'être la dernière étape de la mise en œuvre du PDDAA et il n'y a pas de stratégie claire pour un appui aux pays dans la mise en œuvre post-pacte.

Cadres des piliers

Les cadres du pilier ont-ils aidé le processus de mise en œuvre ? La mise en œuvre du processus de tables rondes du PDDAA a été lancée avant l'élaboration des cadres des piliers, à l'exception du Pilier 4 (CPAA). Le besoin d'un concept et d'une stratégie bien pensés pour chaque pilier n'a pas été bien apprécié jusqu'à ce que le processus de tables rondes ait démarré. Au moins deux piliers ont néanmoins déjà eu un impact sur le travail en cours dans leurs domaines respectifs. Les cadres offrent, dans chacun des domaines, des approches et stratégies utiles qui n'ont malheureusement pas été consciemment employées dans la conception des programmes et projets nationaux. En dehors des Piliers 1 et 4, les cadres n'ont pas réussi à donner des orientations détaillées sur la manière de rendre chaque pilier opérationnel. Grâce à un solide réseau d'organismes de recherche nationaux et sous-régionaux, le Pilier 4 est, lui, en bonne voie d'introduire une cohérence dans les programmes de recherche sur le continent.

Pilier 1 : Les institutions chefs de file du Pilier 1 sont : l'Université de Zambie (UNZA) ; le Département des sciences des sols ; et le Comité permanent inter-états de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS). Les aspects du Pilier 1 liés à la gestion des terres ont été traduits avec succès en un cadre opérationnel grâce à l'initiative Terrafrica (lancée par la Banque mondiale), qui mettait l'accent sur un Programme d'investissement stratégique (PIS) pour la gestion durable des terres et de l'eau (GDT et GDTE) soutenu par les ressources du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) mobilisées à travers des programmes financés par la Banque mondiale, le PNUE, le PNUD, le FIDA, la BAD et la FAO. Les outils d'analyse qui ont été élaborés ont été activement utilisés pour la conception de programmes d'investissement dans la GDT. Quelque 38 projets ont été préparés dans 28 pays, pour un investissement total de plus de 1 milliard de dollars EU. Le programme GDT national de l'Éthiopie a été approuvé (fin mars 2009) et cinq autres ont été avalisés, dont un programme régional pour l'Afrique de l'Est. Les ressources du FEM sont mobilisées sur la base d'un ratio de 1:4 avec les IFI et de 1:2 avec les agences des Nations Unies. Le Pilier 1 comprend à la fois la gestion des terres et des eaux, mais les aspects de gestion des ressources en eau, notamment l'irrigation, n'ont pas encore été intégrés de manière satisfaisante dans le pilier.

Pilier 2 : L'institution chef de file du Pilier 2 est la Conférence des ministres de l'Agriculture de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (CMA/AOC). Le cadre du pilier, publié en février 2009, est intitulé « Cadre pour l'amélioration de l'infrastructure rurale et des capacités liées au commerce pour un meilleur accès au marché » (CAAM). Il offre une solide couverture qui reflète les dernières réflexions sur les sujets liés à quatre domaines stratégiques : a) l'accroissement de la compétitivité sur les marchés intérieurs, régionaux et internationaux ; b) l'investissement dans les infrastructures marchandes et commerciales ; c) le développement des chaînes de valeur et des services financiers ; et d) le renforcement des capacités commerciales et techniques des organisations d'agriculteurs et associations professionnelles. Un certain nombre d'« actions de départ » ont été proposées, mais la façon de les mettre en œuvre reste à clarifier.

Pilier 3 : Les institutions chef de file du Pilier 3 sont : l'Université du Kwazoulou Natal (UKZN) et le CILSS. Le cadre du pilier 3, le « Cadre pour la sécurité alimentaire en Afrique » (CSAA), fournit une approche complète de la question. Il couvre : a) la gestion des risques ; b) l'accroissement de l'offre alimentaire ; c) l'augmentation des revenus des personnes les plus vulnérables ; et d) la nutrition et la qualité de l'alimentation. Le cadre a été lancé sous forme d'un avant-projet lors de l'atelier UA/NEPAD sur l'« Accélération des investissements en réponse à la flambée des prix alimentaires et à l'insécurité alimentaire » en mai 2008, mais il n'a pas été publié avant mars 2009. Il comprend un guide et un modèle à utiliser dans les tables rondes des pays.

Pilier 4 : L'institution chef de file du Pilier 4 est le Forum africain pour la recherche agricole (FARA). Le cadre du Pilier 4 porte le nom de « Cadre pour la productivité agricole en Afrique » (CPAA). Il s'appuie sur des organismes de recherche sous-régionaux bien établis et les liens avec leurs systèmes nationaux de recherche agronomiques. Il est allé plus loin que les autres piliers dans la mise en opération de son mandat. Avec les CER, il a mis en place au niveau régional des programmes multinationaux de productivité agricole avec les organismes de recherche sous-régionaux respectifs du CORAF en Afrique de l'Ouest et l'ASARECA (Association pour le renforcement de la recherche agricole en Afrique orientale et centrale) en Afrique de l'Est et centrale. Le FARA a travaillé en collaboration avec la CEDEAO et le COMESA ainsi que leurs organismes de recherche sous-régionaux respectifs, pour l'organisation des rencontres du Pilier 4 dont l'objectif était d'informer les intervenants nationaux des principes clés du CPAA. Ces réunions, qui incluaient les partenaires au développement et le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale, ont été une occasion de partager des expériences, discuter des problèmes et rendre compte des progrès enregistrés au niveau des pays. Des rencontres similaires sont prévues pour les autres sous-régions (la CEEAC et l'UMA et sa toute nouvelle organisation sous-régionale nord-africaine, la NASRO). Le FARA a mis en place un programme Challenge pour l'Afrique subsaharienne (SSA CP – *Sub-Saharan Africa Challenge Programme*) de recherche orientée vers la demande, et dans 18 pays, à travers son initiative de Diffusion des nouvelles technologies agricoles en Afrique (DONATA), une Plateforme innovante pour l'adoption de la technologie (IPTA) appliquant une approche par les chaînes de valeur. L'approche des Systèmes régionaux d'information et d'apprentissage agricoles (RAILS – Regional Agricultural Information and Learning Systems) met des outils TIC à la disposition de 38 pays. Le FARA entretient des liens étroits au niveau international, par exemple avec la Plateforme pour un partenariat Afrique-Europe dans le domaine de la recherche agricole pour le développement (PAEPARD) et les fondations Gates et Rockefeller. Son Programme de renforcement des capacités pour la recherche et le développement agricoles en Afrique (SCARDA) a tissé un réseau d'institutions à travers tout le continent. Le FARA a également créé un Fonds fiduciaire multi-bailleurs de plus de 150 millions de dollars EU, pour appuyer son travail. La principale lacune dans le Pilier 4 concerne la recherche sur l'élevage et reflète la faiblesse des organisations sous-régionales en la matière.

Renforcement des capacités

Le PDDAA a-t-il été capable de contribuer au renforcement des capacités dans le secteur ? Rien n'indique clairement si le PDDAA a été capable d'apporter un plus aux capacités du secteur. Aucun des pays visités n'a fait état de moyens spécifiquement utilisés par le PDDAA pour renforcer ses capacités. Le principal domaine où on pouvait s'attendre à ce que le PDDAA contribue au renforcement des capacités est l'analyse sectorielle et la conception des programmes ainsi que dans la priorité accordée au secteur par les gouvernements. Il semble que la plus grande partie des capacités d'analyse soit restée entre les mains de l'IFPRI et des consultants temporaires chargés d'appuyer le processus de tables rondes, et il est impossible

d'évaluer jusqu'à quel point certaines de ces capacités ont réussi à être transférées aux équipes nationales de planification du secteur.

La gestion et le partage de la connaissance liée au PDDAA ont été réalisés à travers un Système régional d'analyse stratégique et de support à la connaissance (ReSAKSS) mis en place par l'IFPRI en collaboration avec les trois communautés économiques régionales (COMESA, CEDEAO et SADC) et trois centres du GCRAI (l'ILRI, l'IITA et l'IWMI). Ce système apporte une aide à la capitalisation de la connaissance et un support analytique au processus de tables rondes. Ce travail a été achevé dans seulement quatre pays, mais est en cours dans huit autres. Dans chaque cas, une équipe composée de membres du personnel d'institutions locales est mise en place pour 1 à 2 mois et est pilotée par du personnel et des consultants de l'IFPRI. Des noyaux nationaux SAKSS ont été mis en place dans six pays.

Il a été impossible dans le temps imparti d'évaluer la qualité du travail d'analyse lui-même ou son degré d'efficacité dans la production de résultats de meilleure qualité en matière de planification, étant donné qu'une seule table ronde dont les résultats pourraient être testés a été organisée à ce jour. Toutefois, des doutes ont été exprimés quant à la valeur ajoutée d'un tel exercice à petit budget⁸ et à l'intérêt de la création et du maintien d'un système régional de ce type, comparé à l'utilisation des ressources pour le renforcement des unités nationales de planification.

Stratégies et politiques

Les stratégies et politiques sectorielles nationales ont-elles été influencées par le PDDAA ? L'attention accrue accordée à la formulation de solides stratégies et politiques sectorielles pour l'agriculture reflète la reconnaissance croissante du rôle clé de l'agriculture dans la lutte contre la pauvreté, ainsi que l'engagement pris, plus récemment, par les partenaires au développement d'aligner leur assistance sur les stratégies nationales pour arriver à une meilleure efficacité de l'aide.

Les stratégies et politiques nationales, en particulier dans le domaine de l'agriculture, sont parmi les plus politiquement sensibles. Elles touchent des questions telles que l'accès à la terre et à l'eau, ou les décisions d'allocation de ressources, par exemple, à des subventions qui engrangeront rapidement d'importants avantages politiques. Pour cette raison, il est difficile de déterminer jusqu'à quel point le cadre du PDDAA a directement influencé les stratégies et politiques nationales, mais l'impression générale est qu'à ce jour, cette influence a été minime. Par exemple, de nombreux pays censés être sur le point de signer des pactes consacrent une partie importante de leurs ressources sectorielles à la subvention des engrais, une mesure qui risque d'être en contradiction avec les recommandations pour un développement agricole durable à long terme.

Des doutes ont été exprimés dans certains pays sur le rôle central accordé à la modélisation économétrique utilisée dans le cadre de la planification basée sur les faits. Sa valeur a été jugée assez limitée à certains endroits, essentiellement en raison de l'état extrêmement fragile des statistiques et des bases de données de la plupart des pays, qui implique que les meilleures estimations possibles doivent être utilisées pour certains paramètres et que les résultats peuvent donc être aisément rejetés comme non pertinents. L'accent mis sur les cultures limite également l'utilité de la modélisation. Pour la filière de l'élevage, dont les bases de données sont encore moins fournies que celles des cultures, l'application de la modélisation est jugée encore nettement moins utile.

⁸ Le budget pour la capitalisation et l'appui analytique est de 20 000 dollars EU par pays.

Pour les pays engagés dans le processus de tables rondes, le principal enjeu est la manière dont les principes du PDDAA se reflètent finalement dans les stratégies et politiques nationales au lieu d'être simplement perçus comme un autre exercice PDDAA parallèle. Pour les autres pays et ceux qui sont à un stade précoce du processus, l'influence du PDDAA est presque toujours indirecte, émanant des hauts fonctionnaires des ministères de l'agriculture qui ont été exposés à la réflexion qui sous-tend le cadre et ont (quelques fois) vu les cadres des différents piliers. Le processus du PDDAA est censé porter la formulation des stratégies et politiques nationales pendant les consultations entre parties prenantes à un niveau nettement plus élevé que par le passé, mais il y a peu d'éléments prouvant que cela a eu lieu.

Flux des ressources

Le PDDAA a-t-il facilité le flux de ressources supplémentaires vers le secteur ? L'engagement pris dans la Déclaration de Maputo d'allouer 10 % des budgets nationaux à l'agriculture pour 2008 est l'un des principes fondateurs et un des principaux indicateurs de performance du PDDAA. Il s'agit d'un engagement politique qui reste utile dans la mesure où il peut être contrôlé. Toutefois, il contient des ambiguïtés et continue de faire l'objet de contestations, même après plus de cinq ans.

Accroître le flux des ressources vers le secteur à partir de sources intérieures et extérieures a depuis le début été un objectif explicite du PDDAA. Il était basé sur une analyse qui révélait clairement que, vu son importance pour la réduction de la pauvreté et de la faim, l'agriculture souffrait depuis des décennies d'un sous-investissement massif. Il est toutefois devenu de plus en plus clair que le fait de lier directement la mise en œuvre du PDDAA à la mobilisation des ressources n'était pas un objectif réaliste. La raison en est que, pour le moment, il n'y a pas de lien systémique entre le processus de mise en œuvre du PDDAA et les procédures des IFI et bailleurs de fonds pour la canalisation des dons et prêts vers l'agriculture. Le processus de mise en œuvre n'ayant été achevé que dans un seul pays, il est clair que très peu, voire aucune, des ressources extérieures supplémentaires allouées à l'agriculture peuvent être directement imputées au PDDAA. En outre, l'appui budgétaire direct étant, sous diverses formes, en passe de devenir le mécanisme favori de transfert des ressources de l'aide, les décisions d'allocation des ressources sectorielles reviennent de plus en plus aux ministères des Finances. Bien que la mise en œuvre plaide pour la constitution d'alliances pour l'investissement, l'absence de compréhension des liens entre les processus du PDDAA et les processus normaux des IFI et bailleurs de fonds, ainsi que du fonctionnement des politiques nationales d'allocation des ressources constitue une faiblesse. La méprise initiale considérant le PDDAA comme une source de financement aurait pu ne pas être critique n'eût été le fait qu'aucune tentative n'a été entreprise par la suite pour mieux aligner les processus du PDDAA sur la programmation des IFI et des bailleurs de fonds.

Les ressources sont en train d'être mobilisées pour un certain nombre de programmes « phares », à l'échelle du continent, dont certains sont sur le point d'être réalisés. Les plus importants relèvent du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) en collaboration avec TerrAfrica. TerrAfrica s'est développé directement à partir du Pilier 1 du PDDAA et a créé un mécanisme souple et pratique pour la mobilisation de ressources en faveur de la gestion durable des terres (GDT), où les fonds du FEM dégagent des ressources pour des opérations d'investissement, par « couplage-groupage » avec la Banque mondiale en particulier. Quelque 900 millions de dollars EU pourraient être mobilisés pour la mise en œuvre des programmes de GDT, à travers la formulation de cadres nationaux stratégiques d'investissement (CSIF – *Country Strategic Investment Framework*) dans 28 pays pour 38 projets. Parmi les autres programmes « phares » figurent ceux initiés par le FARA et le Programme *Research into Use* (RIU).

Les résultats en termes de mobilisation de ressources nationales sont plus décevants. Une récente étude publiée par le ReSAKSS⁹ montre qu'en 2005, les États africains avaient, en moyenne, alloué 6 % de leurs budgets à l'agriculture. Ce chiffre représente une augmentation de 4,5 % en 2003, mais seuls quatre pays ont atteint l'objectif des 10 %, trois autres étant dans une fourchette de 8 à 10 %. L'enquête du Système de suivi des dépenses agricoles¹⁰ réalisée en 2007 a conclu que, sur les 32 pays étudiés, 17 (57 %) continuaient à affecter moins de 5 % de leur budget à l'agriculture ; 8 (24 %) lui allouaient entre 5 et 10 %, et 7 (22 %) y consacraient plus de 10 %. Toutefois, même ces résultats sont, au mieux, ambigus. C'est ainsi par exemple, que le Zimbabwe est considéré comme l'un des meilleurs élèves. Dans la CFAP¹¹, la définition du terme « agriculture » englobe la culture, l'élevage, la foresterie et la pêche, mais peu de pays en Afrique ont un système CFAP en place de sorte que les chiffres communiqués peuvent nettement sous-estimer ou surestimer les allocations réelles. L'étude conclut que, bien qu'il y ait une « tendance générale à la hausse ... la réponse est généralement faible ... ».

Il y a principalement deux ambiguïtés en ce qui concerne l'objectif des 10 %. Tout d'abord, comme l'indique l'étude du Système de suivi des dépenses agricoles : « *l'efficacité de l'utilisation de l'augmentation des dépenses en capitaux n'a pas été établie...* » Certains pays, par exemple, ont atteint l'objectif en investissant énormément de ressources budgétaires dans la subvention des engrais. Deuxièmement, l'étude note que dans beaucoup de pays africains, les décaissements réels sont inférieurs à 50 % de l'allocation budgétaire annuelle. C'est pourquoi le chiffre des résultats – dépenses – budgétaires réels aurait plus de sens que celui des allocations.

Malheureusement, le PDDAA n'a pas examiné les raisons pour lesquelles l'engagement de Maputo n'a pas été tenu. Cela nécessiterait d'étudier la manière dont les ministères des Finances et de la Planification décident des priorités et l'efficacité de l'utilisation des ressources disponibles par le secteur agricole.

Dialogue avec le secteur privé et la société civile

Le PDDAA a-t-il impliqué le secteur privé et la société civile ? Bien que le secteur privé soit un élément clé pour la réussite de la mise en œuvre du Pilier 2, il semble qu'il y ait eu peu d'interactions entre le PDDAA et le secteur privé, en particulier au cours des processus de tables rondes au niveau des pays. Toutefois, les principales organisations d'agriculteurs en Afrique occidentale (ROPA) et australe (SACAU) ont été de plus en plus associées au PDDAA à travers leurs CER respectives. Il n'y a cependant pas beaucoup de preuves que cela soit descendu jusqu'aux organisations nationales. Le manque d'engagement avec le secteur privé au niveau des pays, un travers commun à la quasi-totalité des organismes internationaux de développement, semble être la conséquence d'un problème d'identification des organisations le représentant légitimement, et de la réticence traditionnelle des pouvoirs publics à consulter les acteurs privés. Il en est de même pour les organisations de la société civile.

Dialogue avec les partenaires au développement

L'existence du PDDAA a-t-elle renforcé le dialogue avec les partenaires au développement (PD) ? Après une première période d'hésitation, toutes les principales institutions financières internationales et les bailleurs de fonds se sont engagés vis-à-vis du PDDAA, ce qui peut être considéré comme une réussite en soi (voir Annexe 2). L'approbation politique du NEPAD en 2001 a déclenché une vague d'engagements à

⁹ Fan et Saurkar, *Tracking Agricultural Spending for Agricultural Growth and Poverty Reduction in Africa*, ReSAKSS, 2008

¹⁰ CUA, Département de l'économie rurale et de l'agriculture, Avant-projet de rapport d'enquête 2007, octobre 2008 ; 34 pays ont participé à l'enquête

¹¹ Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP)

concentrer les efforts de développement international sur les problèmes de l'Afrique, avec par exemple, la Commission du Royaume-Uni pour l'Afrique (Commission Blair) et les références spécifiques au doublement de l'aide au développement du Sommet du G-8 à Gleneagles. Toutefois, l'approbation du PDDAA a pris plus de temps. Le cadre du PDDAA offre certainement un point de ralliement commode aux bailleurs de fonds intéressés aussi bien par l'Afrique que par l'agriculture. Il a plus que jamais inscrit l'agriculture africaine à l'agenda du développement et trouvé une place dans toutes les déclarations récentes du G-8.

La Plateforme de partenariat (PP) du PDDAA, créée en 2006 et animée par la Plateforme mondiale des donateurs pour le développement rural (GDPRD), est une manifestation de l'impact qu'a eu le PDDAA en amenant les bailleurs de fonds à harmoniser leurs positions en matière d'appui au secteur agricole en Afrique. La PP du PDDAA constitue un élément important de son programme de travail et le GDPRD a dédié un expert aux questions liées au PDDAA, a contribué à sensibiliser les partenaires au développement et a fourni un appui conceptuel et organisationnel. Un solide réseau de partenaires au développement regroupé autour du PDDAA a également joué un rôle non négligeable en faisant avancer le programme, notamment avec l'engagement de ressources importantes (60 millions de dollars EU) de plusieurs donateurs du Fonds fiduciaire multi-bailleurs (MDTF), qui constitue une reconnaissance de la confiance et de l'appui apportés au PDDAA par les principaux partenaires au développement.

Au niveau des pays, rien n'indique que le PDDAA a considérablement changé la façon dont interagissent les partenaires au développement et les gouvernements. Les mécanismes de concertation nationale, de coordination ou de groupes de travail des bailleurs de fonds (GTB) fonctionnent de manière similaire dans de nombreux pays, en mettant l'accent sur « l'agriculture », « le développement rural » ou « la sécurité alimentaire ». Au mieux, les représentants locaux des bailleurs de fonds ont connaissance du PDDAA, mais cela ne détermine pas la manière dont ils interagissent avec les pouvoirs publics. Toutefois, dans la mesure où il a apporté une cohérence aux stratégies et politiques d'un pays et a transféré des compétences à ses planificateurs, le processus du PDDAA a renforcé les capacités des pouvoirs publics à s'engager avec les partenaires au développement sur les questions sectorielles.

Gouvernance du PDDAA

La structure de gouvernance actuelle du PDDAA est-elle efficace et efficiente ? La structure de gouvernance du PDDAA est dominée par la CUA, le NEPAD et les CER. Leurs responsabilités respectives ne sont pas clairement définies, se chevauchent souvent, et ne reflètent pas les capacités disponibles. La CUA est responsable des activités de plaidoyer, de la coordination et des relations entre le NEPAD et l'UA. Le NEPAD (Secrétariat du PDDAA) est chargé d'appuyer les CER, de suivre le mécanisme d'évaluation intra-africaine, et de faciliter la mobilisation des ressources et l'apprentissage. Les CER coordonnent l'appui au processus dans leurs pays membres, « pilotent » l'agenda du PDDAA, facilitent le partage de l'information et la mise en réseau tout en mobilisant également des ressources.

Comme indiqué ci-dessus, les CER semblent clairement être exposées aux plus grands défis du système. Les changements proposés dans la gouvernance globale de l'UA seront soumis à l'attention des Chefs d'État au cours du Sommet de juillet 2009. Cela inclura l'intégration complète du NEPAD dans la structure de la CUA et sa transformation en une autorité de planification et de coordination de l'UA. Ceci constitue un défi majeur pour le statut du NEPAD et, partant, pour les opérations du PDDAA. Il reste à savoir à quel point les rôles et responsabilités seront modifiées et clarifiées, et si les objectifs et programmes de la CUA seront mieux alignés sur le PDDAA. Le Directeur général du NEPAD rend compte au **Comité des Chefs d'État et de Gouvernement pour la mise en œuvre** (HSGIC) sur les grandes questions, y compris les recommandations

envisagées par les ministres de l'Agriculture. Les décisions prises par les chefs d'État donnent aux opérations du PDDAA leur ultime légitimité.

Bien que le Secrétariat du PDDAA fasse régulièrement rapport à la CUA (contrairement à beaucoup d'autres composantes du NEPAD), il n'existe en réalité que peu d'**obligation de rendre compte** dans la structure de gouvernance. Celle-ci ne fonctionne pas comme un système de gestion axé sur les résultats et sa performance n'est jugée que sur la base des activités programmées et réalisées avec succès, comme les tables rondes et les pactes, plutôt que sur la production de résultats définis.

La **Plateforme de partenariat du PDDAA** a organisé quatre réunions, dont la plus récente à Pretoria, en mars 2009. La Plateforme de partenariat a offert aux bailleurs de fonds un forum commode pour « parler d'une seule voix » et, constitue à cet égard une contribution significative du PDDAA à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et du Programme d'action d'Accra (AAA). La PP a permis de favoriser une discussion franche sur les questions de mise en œuvre du PDDAA, de rendre compte des progrès enregistrés et d'aider les partenaires au développement à déterminer des priorités pour leurs actions. L'une des faiblesses de la Plateforme de partenariat, imputable à certains PD, est le manque de continuité dans la représentation des partenaires au développement et, dans certains cas, le manque de plaidoyer en faveur du PDDAA auprès de leurs agences respectives. Les discussions menées dans le cadre de la PP du PDDAA, même en dehors des réunions de la plateforme, ont énormément contribué à influencer l'importante interaction entre le PDDAA et le G-8.

Du côté des partenaires au développement, il existe une **Équipe spéciale pour le PDDAA**, incluant le DFID, la Commission européenne, la FAO, le MAE français, la GTZ, l'IFPRI, le MAE des Pays-Bas, le SIDA, l'USAID et la Banque mondiale. Les membres de ce groupe sont régulièrement en contact à travers des téléconférences et des réunions en marge des grands événements. Bien qu'étant un groupe *ad hoc*, il a été chargé de rassembler le MDTF, d'organiser les réunions de la PP, de mettre le PDDAA en liaison avec d'autres initiatives mondiales et de faciliter l'échange d'informations sur des questions relatives au PDDAA.

En marge de la structure générale, des organisations internationales fournissent un appui direct ou indirect au PDDAA. La **FAO** a été un fervent partisan du PDDAA et a joué un rôle central dans la formulation initiale du programme. Dans un effort pour lancer rapidement le PDDAA, il a également soutenu sur ses fonds propres la formulation des Programmes nationaux d'investissement à moyen terme (NMTIP) dans pas moins de 50 pays. Avec l'appui de l'USAID et du DFID, l'**IFPRI** a fourni aux processus de tables rondes la plupart des ressources analytiques techniques et a canalisé le financement de l'USAID vers certaines CER.

La nature précise du rôle que les **Institutions chefs de file des piliers** (ICP) sont supposées jouer a été un sujet de préoccupation exprimé par la PP du PDDAA. Les ICP n'ont pas été sélectionnées de manière transparente et bénéficient d'une crédibilité limitée au niveau des pays. Les liens entre les ICP, le Secrétariat du PDDAA, les pays et les uns avec les autres sont mal définis. Compte tenu du rôle essentiel que les ICP sont supposés jouer en éclairant le contenu de la mise en œuvre du PDDAA, ceci constitue une grave faiblesse. La principale réalisation des ICP a été l'élaboration des cadres des piliers.

Le secteur agricole n'a été qu'une seule fois inscrit à l'agenda du **Forum du Partenariat avec l'Afrique** (FPA), la structure de coordination chargée du suivi de la mise en œuvre du NEPAD. En mai 2006, le Secrétariat du PDDAA lui a présenté sa vision de l'accélération de la mise en œuvre du PDDAA. Un rapport sur l'état d'avancement de l'agriculture, préparé par l'Unité de soutien du FPA de l'OCDE en collaboration avec le Secrétariat du NEPAD, a ensuite été présenté lors de la réunion suivante du FPA. La fiche de résultats générale du PDDAA a été notée « rouge » ce qui correspond à « peu ou pas de progrès réalisés ».

Quatre des six éléments du PDDAA ont également été notés « rouge » contre seulement deux – les Piliers 1 et 4 – qui ont été notés « orange » (« avancée significative dans la bonne direction »). Les liens entre le PDDAA et le FPA semblent fragiles. À l'époque, le rapport du FPA a certainement servi à attirer l'attention sur le problème de la lenteur de la mise en œuvre, mais il ne semble pas qu'un quelconque suivi ait été réalisé par le FPA et rien n'indique quand il est prévu d'inscrire l'agriculture à un prochain agenda.

Production de rapports et communication

Le Secrétariat du CAADP a-t-il été capable de produire des rapports et de communiquer avec les parties prenantes sur les progrès réalisés ? Le Secrétariat du PDDAA est signalé comme ayant été plus efficace que n'importe quelle autre unité sectorielle du NEPAD, en ce qui concerne la production des rapports destinés aux structures de l'UA sur les progrès de la mise en œuvre. Il dispose également de plus de personnel et de ressources que les autres unités. Il n'y a qu'un seul spécialiste de la communication pour le NEPAD, et un autre vient d'être recruté pour le PDDAA. La communication avec les intervenants est généralement perçue comme inadéquate. Le manque de communication le plus flagrant se situe entre le Secrétariat et les CER et avec les points focaux nationaux. Les points focaux ont été peu ou mal informés des processus du PDDAA et souvent laissés dans l'incertitude par rapport à ce qui est attendu d'eux. La communication avec les PD au niveau du siège a été une source de préoccupation mais s'est améliorée au cours des deux dernières années grâce à la plateforme de partenariat du PDDAA. Néanmoins, la communication avec les PD au niveau des pays, à travers les groupes de travail des bailleurs de fonds a été négligeable, et la même observation peut s'appliquer aux rapports avec le secteur privé et la société civile.

Au niveau régional, les communications varient considérablement. Il y a un spécialiste de la communication pour le PDDAA au niveau du COMESA, mais aucun autre, avec des responsabilités similaires dans les autres CER. Le COMESA produit trimestriellement des rapports pour le Secrétariat du PDDAA et a également pris un certain nombre d'initiatives en matière d'information, telles que le bulletin d'information du PDDAA et la mise en place d'un réseau de journalistes dans la région.

Le Secrétariat du PDDAA s'est également montré incapable de répondre aux grands événements mondiaux de manière adéquate, en temps voulu et avec des messages clairs. La communication au nom de l'agriculture africaine, faisant entendre la « voix » de celle-ci dans l'agenda du développement mondial, constitue un bon exemple de « bien public continental » que, en conjonction avec la CUA, aucun autre organisme ne pourrait produire.

Capacité

Dans sa forme actuelle, le Secrétariat du PDDAA peut-il s'acquitter convenablement de ses responsabilités ? Le Secrétariat du PDDAA n'a pas été doté des **ressources humaines ou financières** nécessaires pour lui permettre de s'acquitter de son mandat et de son rôle. De plus, de nombreux intervenants, y compris les PD, pensent qu'en partie à cause de sa lourde charge de travail, le Secrétariat ne fonctionne pas au niveau de professionnalisme requis pour une organisation internationale. Cela est dû en partie au fait qu'on attend d'un personnel technique hautement qualifié qu'il exécute d'onéreuses tâches administratives. Malgré ses maigres ressources, le Secrétariat a fonctionné de façon étonnamment bonne.

Le Secrétariat dispose actuellement de sept postes de spécialistes dont trois sont remplis par du personnel mis à disposition par d'autres agences. Il a, à certains moments, bénéficié de l'appui de consultants et d'experts associés de niveau junior. Du personnel supplémentaire est en train d'être ajouté au niveau au Secrétariat, mais la structure globale et la dotation en personnel envisagées ne sont pas claires. Le Plan stratégique 2008-2013 présente une structure organisationnelle dans laquelle les responsabilités

opérationnelles sont soulignées plutôt que les activités des Piliers. Cependant, cette structure n'a pas été correctement mise en place et le personnel continue de voir ses responsabilités, essentiellement, sous l'angle des différents piliers. Le résultat est une approche fragmentée de l'ensemble des tâches du Secrétariat, avec un manque de travail d'équipe. Alors que des ressources sont acheminées vers certaines CER pour le lancement et la mise en œuvre des services d'appui, le Secrétariat du PDDAA est incapable d'assumer ses fonctions d'information, de briefing et de supervision. L'avant-projet de Guide pour la mise en œuvre reconnaît cette faiblesse et propose une approche de type « groupes de travail » qui amènerait le Secrétariat, les CER et les ICP à se concentrer sur la mise en œuvre au niveau des pays.

Soumis par son pays hôte aux procédures opérationnelles de la Banque de développement de l'Afrique du Sud (DBSA), le Secrétariat du PDDAA (comme probablement l'ensemble du Secrétariat du NEPAD) connaît des problèmes constants d'**administration** et de gestion de ses responsabilités. Pour cette raison, il éprouve d'énormes difficultés à recruter des consultants et à mobiliser des équipes, et a dû compter sur les PD pour définir les termes de référence, sélectionner les consultants et gérer leurs résultats.

Soutenabilité

La conclusion générale est que sans une véritable redéfinition des responsabilités, des processus plus flexibles, une rationalisation des procédures et une augmentation des ressources, le PDDAA a peu de chances d'être soutenable.

Vision

Le PDDAA a-t-il une vision claire de la façon dont il doit procéder? L'objectif du PDDAA est la croissance agricole afin de réduire la pauvreté et la faim. Malgré la clarté de cette vision à long terme, il existe un surprenant manque de vision quant à la manière dont ces objectifs à moyen terme seront réalisés au-delà de la mise en œuvre du processus de tables rondes et de la signature des pactes. Les différents éléments de cette vision sont lentement en train de se mettre en place, à travers par exemple, la formulation des cadres des Piliers. Cependant, même à cet égard, rien n'indique clairement la manière dont les cadres des piliers seront utilisés pour faire avancer l'agenda du CAADP aux niveaux régional et national, et ce qui devrait se produire après la signature des pactes.

Institutions

Le PDDAA peut-il réaliser ses objectifs avec son cadre institutionnel actuel ? Le Secrétariat du PDDAA compte sept spécialistes employés à temps plein, complétés pour des durées variables par un personnel mis à disposition pour des tâches spécifiques par des organisations internationales (comme la FAO) et les PD. Handicapé par un manque de ressources humaines et financières, dépendant des CER pour la supervision directe des activités au niveau des pays, comptant sur un organisme extérieur pour l'ensemble de son administration, et constamment contraint de trouver un équilibre entre les intérêts politiques nationaux, régionaux et des PD, le Secrétariat ne peut s'acquitter des présentes responsabilités de son mandat. De même, les CER manquent de ressources – en particulier humaines – pour fournir l'appui nécessaire au lancement et au suivi de la mise en œuvre au niveau des pays. À ce même niveau, les points focaux manquent eux aussi de ressources et, surtout, de la force nécessaire pour influencer le développement agricole national.

Partenariats

Le réseau de partenariats peut-il être maintenu? Le Secrétariat du CAADP doit travailler d'arrache-pied pour maintenir les partenariats déjà établis avec les PD à travers la Plateforme de partenariat du PDDAA et

avec les ICP. Il cherche également à élargir ces partenariats afin d'y inclure de nouvelles initiatives importantes comme le HLTF et le PMASA, les bailleurs de fonds émergents (BRIC), et des fondations telles que l'AGRA, qui sont de nouveaux acteurs importants dans le secteur. Il y a un risque sérieux qu'à cause de ses ressources limitées, il donne l'impression de ne pas parvenir à produire convenablement ses rapports sur le PDDAA de façon adéquate ni à traiter les questions critiques, ce qui aurait pour conséquence de le faire entrer dans une spirale de frustration des attentes et de perte de confiance. Une crainte de ce type a été émise par certains PD en ce qui concerne la valeur de la plateforme de partenariat du CAADP pour la mise à disposition d'informations fiables et la facilitation des progrès dans la mise en œuvre du PDDAA.

Capacité d'absorption

Le CAADP a-t-il montré comment l'Afrique peut absorber les ressources supplémentaires promises ? La capacité d'absorption est un éternel problème dans les discussions sur l'appui extérieur à l'agriculture africaine. Les besoins en investissements dans le secteur sont estimés jusqu'à 2015 à 251 milliards de dollars EU. Même si ce montant semble relativement bas par rapport aux sommes énormes allouées aux opérations de sauvetage des banques et des industries en faillite en Occident, rien n'indique qu'un tel niveau d'investissement puisse être absorbé sans augmenter considérablement les « pertes » et compromettre la stabilité macro-économique. Si de tels niveaux d'investissement devaient être atteints, ils signifieraient certainement une réduction des ressources allant aux autres services publics clés tels que la santé et l'éducation. Le niveau des ressources venant des IFI (la BAD, par exemple) et des bailleurs de fonds, non dépensées pour le secteur dénote de graves contraintes dans la capacité d'absorption dans le secteur. Cette situation montre que le rôle du PDDAA dans le renforcement des capacités du secteur – et pas seulement dans la planification – est une priorité absolue.

Objectifs du PDDAA

Les objectifs du PDDAA – pour l'allocation budgétaire et la croissance – sont-ils également pertinents dans toutes les économies africaines? L'engagement de Maputo visant l'allocation de 10 % des ressources budgétaires à l'agriculture ne reflète pas le fait que pour certains pays dont la transformation de l'économie est en bonne voie, il serait par exemple plus logique d'allouer davantage de fonds à la formation professionnelle et aux infrastructures pour soutenir le développement de l'agro-industrie et les services que de consacrer des ressources déjà maigres au soutien de la production agricole. Ceci a certainement été le cas dans beaucoup d'économies émergentes en Asie, par exemple, tout comme en Afrique du Sud. Même dans les économies où l'agriculture reste le principal secteur, allouer simplement 10 % du budget pourrait, ne pas être une mesure suffisante en soi. Mais le facteur le plus important est l'efficacité des dépenses dans le secteur et il y a un danger que le fait de cibler les dépenses totales ne détourne l'attention des mesures visant à améliorer l'efficacité. En plus, la mesure réelle de l'allocation budgétaire pose un défi majeur dans les pays où il n'y a pas de définitions standard pour les catégories budgétaires et où de nombreuses dépenses liées à l'agriculture sont effectuées en dehors du ministère de l'Agriculture.

Une croissance de 6 % dans le secteur agricole est un objectif raisonnable. Les facteurs dus à l'homme (tels que les conflits) et les phénomènes naturels (comme les pluies) influenceront évidemment les résultats du secteur, introduisant un « bruit » important dans tout système de mesure. La réalisation d'une telle croissance n'est donc pas uniquement liée aux dépenses publiques. Ceci est déjà évident dans certains pays où l'allocation budgétaire est nettement inférieure à 10 % et qui ont été capable d'atteindre une croissance de 6 %, voire plus. Mesurer la croissance sectorielle de la même manière dans l'ensemble du continent est également un défi. Il ne ressort pas clairement des consultations avec les pays si ces calculs sont effectués de la même manière dans tous les pays et s'il y a eu des résultats anormaux dans les statistiques récentes.

Les cadres des piliers, qui visent à éclairer les pouvoirs publics sur la manière la plus efficace de dépenser des ressources publiques assez maigres pour parvenir à un taux de croissance de 6 % dans l'agriculture, sont assez larges et exhaustifs pour s'appliquer à la quasi-totalité des pays.

Appui analytique, suivi et évaluation

Les mécanismes de suivi et évaluation et d'évaluation par les pairs peuvent-ils s'enraciner ? Les noyaux SAKSS nationaux n'ont été mis en place que dans six pays et le projet qui a financé ce travail (IFPRI et DFID) s'arrête avant la fin de 2009. Il semble qu'il n'existe aucun plan pour une deuxième phase de ce travail continuant à soutenir le processus du PDDAA. Dans certains pays, des doutes ont été exprimés quant à la valeur ajoutée des aspects de modélisation économétrique (CGE) de l'appui analytique.

Un cadre de suivi et évaluation est en cours d'élaboration avec l'appui de l'IFPRI à travers le ReSAKSS mais il n'a pas été mis en fonctionnement. L'évaluation par les pairs est une des composantes du processus de mise en œuvre du PDDAA, mais ne semble pas avoir été adopté dans les pays engagés dans le processus de tables rondes. Même si le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (APRM) a été progressivement accepté, il n'y a eu aucune tentative pour intégrer les questions du secteur agricole dans ce processus.

Dans l'environnement mondial de l'aide des DP et de l'AAA, dont les principales caractéristiques sont la redevabilité et la gestion mutuelles en vue d'obtenir des résultats de développement, le PDDAA ne peut survivre à moins de réussir à fournir des résultats de S&E crédibles et l'une ou l'autre forme de « fiche de résultats » qui synthétise les progrès et qui soit acceptée par les PD.

Appui politique

L'appui politique au PDDAA reste-t-il fort ? Le PDDAA est essentiellement une création politique qui vivra ou mourra en fonction de l'appui politique dont il bénéficiera. Son objectif général est de promouvoir la réforme dans le secteur agricole à travers le continent, ce qui implique inévitablement une dimension politique importante. Malgré les difficultés rencontrées, l'appui politique au niveau du continent a été soutenu. L'appui politique au PDDAA est difficile à juger au niveau des pays, la seule mesure étant l'appui aux résolutions du Sommet de l'UA. Il ressort des visites dans les pays que l'appui politique réel varie énormément, reflétant, à tort ou à raison, l'impression d'échec du CAADP à mobiliser des ressources plus importantes. Le PDDAA a consacré la majeure partie de ses cinq années d'existence à la recherche de son identité – on peut même dire qu'il la cherche encore ainsi que son rôle. Son statut difficile est le produit des processus politiques qui le lient à la CUA et aux réunions de prise de décision des ministres de l'Agriculture et des sommets de l'UA, ainsi que de sa dépendance vis-à-vis des CER pour sa mise en œuvre.

Leçons tirées de la mise en œuvre

Processus de planification

Le processus de planification et de mise en œuvre a-t-il été efficace ? Il faut admettre que, selon ses propres objectifs et critères, le processus de planification et de mise en œuvre du PDDAA a été lent et inefficace. Le calendrier des tables rondes et des pactes a fréquemment été revu à la baisse et rien n'indique que l'objectif d'augmentation des ressources pour le secteur ait été atteint. Le processus de planification basé sur les faits n'a apparemment pas été transformé en programmes réalisables. Les principaux enseignements sont les suivants :

- Il faut une définition plus claire de ce qui est attendu de la mise en œuvre du PDDAA en tant que cadre.
- Sans un appui politique actif au plus haut niveau, la mise en œuvre continuera à stagner.

- Le processus de mise en œuvre doit être soigneusement adapté à la situation individuelle de chaque pays, pour compléter les structures de planification et les institutions de prise de décision existantes et s'appuyer sur elles.
- Des objectifs plus réalistes doivent être fixés pour la programmation des activités au niveau des pays.
- Les ressources humaines et financières disponibles pour les CER doivent être augmentées de manière substantielle et le rôle de celles-ci doit être étendu grâce à l'appui à la mise en œuvre au niveau des pays offert par d'autres institutions, dont le Secrétariat et les ICP.
- Les ICP devraient s'impliquer plus dans l'appui à la mise en œuvre au niveau de pays.
- Il devrait y avoir, dès le début, un engagement plus important avec les PD au niveau des pays – à travers les CTB.
- Plus de temps et de ressources devraient être consacrés à l'adaptation du processus de planification basé sur les faits aux ressources et besoins nationaux existants.
- La portée du travail d'analyse devrait être élargie pour équilibrer l'exercice de modélisation du CGE.
- La création d'un environnement propice au dialogue sur les politiques du secteur agricole avoir au moins autant d'importance que la mobilisation des ressources.
- Davantage d'efforts doivent être consentis pour travailler avec les planificateurs et les ministères à l'interprétation des résultats de l'exercice de planification et à leur traduction dans des programmes et projets d'investissements réalisables.

Rôle des CER

Les CER ont-ils joué efficacement leur rôle dans le processus ? Depuis le début, l'importance du renforcement de la collaboration régionale est au centre du concept du PDDAA. Les communautés économiques régionales (CER) ont un rôle central à jouer dans la mise en œuvre du PDDAA afin d'apporter une cohérence régionale dans la planification et la mise en œuvre des investissements agricoles et d'améliorer le commerce régional des produits agricoles.

Toutes les actions de mise en œuvre du PDDAA n'ont eu lieu que dans deux CER: le COMESA et la CEDEAO. La CEEAC, l'UMA et la SADC ont été pratiquement absents du processus de tables rondes, même si le COMESA ait lancé le processus dans certains pays également membres de la SADC. Bien que leurs capacités et ressources varient considérablement de l'une à l'autre, les CER ont eu difficile à assumer leurs responsabilités d'appui à la mise en œuvre du PDDAA, en dehors d'un appui administratif minimal. Dans les pays de la CEDEAO, contrairement à ceux de la COMESA, le processus a commencé par la formulation d'une stratégie régionale (ECOWAP) avant de passer aux tables rondes au niveau des pays. La capacité technique s'est concentrée sur un premier groupe de sept pays avant de passer aux huit pays restants. Le COMESA est sur le point d'entamer le processus de formulation d'un « pacte régional » à mettre en œuvre via le FANRPAN¹².

Dans certains cas, les CER ont également été handicapées par le chevauchement des affiliations et le fait que les États membres ne reconnaissent pas nécessairement le mandat des CER à s'engager dans des activités de planification au niveau national. Dans un cas, la compétition entre des processus régionaux a détourné l'attention du PDDAA. Il n'y a presque aucune interaction entre les CER à propos de la mise en œuvre du PDDAA, de sorte que les possibilités d'apprentissage et de partage de la connaissance ont été

¹² Note d'information du FANRPAN, février 2009

perdues. Aucun progrès n'a été fait par les CER dans la coordination des bailleurs de fonds au niveau régional. Les principaux enseignements sont les suivants:

- Compte tenu du caractère ambitieux du processus d'appui au niveau des pays, les CER devraient être renforcées avec des ressources humaines et financières, mais ne devraient pas rester les seules responsables de la conduite du processus de mise en œuvre au niveau des pays. Des membres d'un groupe de ressources du PDDAA devraient participer à l'avant-projet de Guide pour la mise en œuvre aux côtés du Secrétariat et des ICP.
- Les CER devraient être encouragées à favoriser une véritable appropriation du PDDAA par les pays plutôt que la simple réalisation d'objectifs cosmétiques liés au nombre de réunions tenues.
- Les CER devraient déployer plus d'efforts pour le diagnostic et le traitement des questions régionales et transfrontalières qui affectent le secteur de l'agriculture et dans la préparation de stratégies régionales.
- Les partenariats avec les PD au niveau régional devraient être poursuivis de manière active de manière à mieux coordonner l'appui aux programmes dans les différents pays membres.

Institutions Chefs de file des piliers

Les institutions chefs de file des piliers se sont-elles acquittées de leur rôle dans le processus ? Les ICP (à l'exception du FARA) ont été tardivement identifiées et introduites dans le processus de mise en œuvre du PDDAA. Leur mandat était d'élaborer le cadre de chacun des quatre piliers. Les ICP ont réussi à formuler les cadres des piliers après un long processus de consultation. Cependant, les cadres pour les Piliers 2 et 3 n'ont été lancés qu'au début de 2009 et le cadre du Pilier 1 est toujours au stade d'avant-projet. Ce travail n'a donc pas éclairé le processus de mise en œuvre dans les 17 pays qui ont jusqu'ici lancé le PDDAA et qui en sont à différents niveaux d'achèvement. Rien n'indique dans quelle mesure les différentes ICP ont été capables de fournir une expertise technique et un appui aux processus nationaux et régionaux de mise en œuvre. La seule exception est le FARA, qui a réussi à fournir un appui au Pilier 4 à travers un réseau bien établi d'institutions nationales, sous-régionales et régionales de recherche et a mis en route un vaste programme de travail. L'absence d'un réseau similaire de partenaires nationaux et régionaux pour les autres piliers a rendu l'appui plus difficile.

Au-delà de leur contribution à la formulation des cadres des piliers, le rôle des ICP n'a pas été clairement défini. Des efforts ont été consentis pour mettre en place des réseaux d'institutions et d'experts, mais, le travail du Pilier 2, par exemple, est limité à la CEDEAO. Il y a eu des interactions limitées entre les quatre piliers et les ICP concernées, ce qui a donné lieu à une approche plutôt fragmentée, en contradiction avec l'esprit « exhaustif » du programme. Le FARA a, en particulier, progressé plus vite que les autres ICP dans l'élaboration de son propre programme autonome dans le cadre du PDDAA. La tentative pour établir un lien entre les différents piliers et d'autres initiatives, comme TerrAfrica (avec le Pilier 1), n'a pas été aisée mais pourrait mobiliser des financements importants pour la mise en œuvre du programme. Les principaux enseignements sont les suivants:

- Après avoir achevé la formulation des cadres des piliers, les ICP doivent avoir à l'avenir un rôle nettement mieux défini qui leur permettra d'agrandir leurs réseaux avec des institutions pertinentes à travers le continent, avec pour objectif ultime de créer des « centres d'excellence » capables d'apporter un appui technique au PDDAA dans chaque région.
- L'implication des institutions africaines dans chacun des piliers devrait être élargie aux universités, groupes d'experts, groupes de réflexion et consultants individuels afin d'avoir, dans chaque pays, des réseaux de partenaires pour appuyer le PDDAA.

- Les ICP actuelles devraient devenir les pilotes et les organisateurs de ces réseaux et avoir des critères de performance clairs à satisfaire.
- Plus de ressources sont nécessaires pour garantir l'engagement des ICP dans chaque pays dans le processus de tables rondes et pour soutenir le renforcement des capacités.

Partenariats

Engagement des partenaires au développement

Les partenaires au développement se sont-ils engagés vis-à-vis du processus ? Les PD ont au départ fait preuve d'un certain scepticisme par rapport au PDDAA, malgré que le NEPAD ait lui-même bénéficié d'appuis politiques à un haut niveau. Des doutes ont été exprimés quant à la manière dont le programme était formulé, ainsi que des craintes que le CAADP n'aspire à devenir une autre institution continentale qui nuise à la programmation normale des IFI et des bailleurs de fonds bilatéraux. Un tournant est marqué en octobre 2005 par la retraite de Pretoria sur l'après Programme d'action d'Accra pour l'amélioration de la mise en œuvre aux niveaux régional et des pays. L'idée d'instituer un processus de planification du CAADP comme une initiative collaborative entre les partenaires au développement et les États, facilitée par le Secrétariat du PDDAA et les CER, a été lancée et un certain nombre de PD clés se sont engagés dans ce qu'il convient désormais d'appeler le de « tables rondes ».

Dans leur ensemble, les PD considèrent unanimement que le succès majeur du PDDAA a été de faire entendre la voix unifiée de l'Afrique à propos de l'agenda de l'agriculture africaine (voir Annexe 2). Ils estiment aussi que le PDDAA a uniquement réussi à attirer un appui politique mondial de la communauté du développement. Celui-ci s'est récemment manifesté avec la création réussie du Fonds fiduciaire multi-bailleur (MDTF), lancé en janvier 2009, avec un engagement de 60 millions de dollars EU. D'autres ressources sont susceptibles d'être fournies au Fonds fiduciaire, ce qui devrait élargir le partenariat des PD au delà du PDDAA. Au-delà du groupe de base, un cercle plus large de bailleurs de fonds a apporté au PDDAA un appui financier et politique supplémentaire à travers le GDPRD et la Plateforme de partenariat (PP) du PDDAA. L'engagement des PD dans le MDTF pourrait aller de pair avec celui des États africains qui apportent une contribution au fonds.

Le PDDAA a également réussi à améliorer l'agenda visant l'efficacité de l'aide dans l'agriculture en aidant les PD à harmoniser leurs approches en matière d'appui au secteur en Afrique. Le PDDAA n'a cependant pas encore complètement exploité sa capacité potentielle à introduire une cohérence dans les programmes d'aide au secteur au niveau national. En dépit des engagements pris par les bailleurs de fonds vis-à-vis des principes de la DP et de l'AAA, au niveau des pays, les bailleurs de fonds font souvent preuve d'une moins bonne volonté de se rassembler autour des stratégies et programmes nationaux. En renforçant la crédibilité des stratégies et politiques nationales dans le secteur de l'agriculture, le PDDAA, pourrait être un point de départ évident pour une assistance cohérente des PD. Néanmoins, dans certains cas, il est plutôt perçu comme distrayant l'attention des processus de planification et de programmation établis.

L'aide au développement destinée au secteur agricole africain a certes augmenté au cours des cinq dernières années, mais c'est par rapport aux niveaux historiquement bas de la fin des années 1990. Le total des subventions et des prêts au secteur sont loin du niveau considéré par le PDDAA comme nécessaire à la réalisation du taux de croissance visé. Le PDDAA estime à 251 milliards de dollars EU les investissements nécessaires jusqu'à 2015. L'augmentation des ressources engagées par les PD dans l'agriculture a été déclenchée par la prise de conscience du fait que tout effort sérieux pour lutter contre la pauvreté et

réaliser l'OMD 1 passe nécessairement par des investissements dans l'agriculture et c'est là un message que le PDDAA a grandement contribué à véhiculer.

Convergence avec l'UA

Le PDDAA est-il pleinement en harmonie avec les priorités de l'UA ? Les liens entre le NEPAD et l'UA se reflètent dans l'histoire difficile du PDDAA et du Comité chargé des questions d'économie rurale et agricoles de la Commission de l'UA. Le problème est né en 2006 de la nécessité de formuler un Plan intégré de mise en œuvre pour la PDDAA et la Déclaration de Syrte. Les piliers du PDDAA étaient liés à la gestion des eaux transfrontières (Pilier 1), à la création d'un marché commun africain des produits agricoles (Pilier 2), à la production des produits agricoles stratégiques (Pilier 3), au renforcement de centres d'excellence (Pilier 4), et à l'appui à l'élevage et à la pêche.

4. Perspectives régionales

L'équipe chargée du bilan s'est rendue dans chacune des principales régions et CER de l'Afrique, à l'exception de l'Afrique centrale. Les rapports régionaux séparés sont présentés dans les Documents de travail 1 à 4. Un bref résumé des constatations pour les différentes régions est présenté ci-dessous.

Afrique du Nord (Document de travail n° 1)

Le consultant travaillant en Afrique du Nord s'est rendu en Algérie, Égypte, Maroc et Tunisie ainsi qu'au siège de l'Union du Maghreb arabe (UMA).

Malgré le fait que deux des gouvernements qui ont joué un rôle essentiel dans la création du NEPAD se trouvent en Afrique du Nord – l'Algérie et l'Égypte – la région brille par son absence dans le processus de mise en œuvre du PDDAA. Au départ, la CER de l'Afrique du Nord, l'UMA, était partie prenante au PDDAA mais elle n'a pas pris part au processus de tables rondes. Les opinions exprimées au niveau de l'UMA ont indiqué que le PDDAA donnait l'impression de ne pas être adapté aux pays de la région parce que leur niveau de développement a une longueur d'avance sur celui du reste de l'Afrique. Le processus de tables rondes était considéré comme imposé d'en haut et non réactif par rapport aux besoins de la région, le PDDAA étant lui-même excessivement lié aux processus plutôt qu'à l'action.

Bien que l'Afrique du Nord soit engagée dans le NEPAD et que la sécurité alimentaire soit un domaine prioritaire, le processus du PDDAA est généralement mal compris dans la région. Un sentiment d'exclusion y prévaut étant donné qu'aucune institution de la région n'a été choisie pour chapeauter les processus des piliers et que pratiquement aucun contact n'est pris avec les unions des agriculteurs de la région. Les pays de la région auraient dépassé l'engagement de Maputo en matière d'allocations budgétaires, bien que l'agriculture soit moins importante pour leurs économies que dans le reste de l'Afrique, représentant généralement 10 à 19 % du PIB. Les plus importants enjeux de l'Afrique du Nord sont l'accès aux marchés européens et internationaux, l'application des classes de qualité et des normes internationales, les défis de l'adaptation au changement climatique et le manque général de ressources en eau, des problèmes qui ne figurent pas au sommet de l'agenda du PDDAA.

Pour que l'Afrique du Nord joue à l'avenir un rôle au sein du PDDAA, il faudra un sérieux rétablissement des relations. La région pourrait devenir une source d'expertise technique et de pratiques modèles pour le reste de l'Afrique.

Afrique de l'Ouest (Document de travail n° 2)

Le consultant travaillant en Afrique de l'Ouest s'est rendu au Togo et au Liberia ainsi qu'au siège de la CEDEAO (Nigeria), à la Conférence de Ministres de l'Agriculture de l'Afrique de l'Ouest et centrale (CMA/AOC) au Sénégal, et au Comité permanent inter-états de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) au Burkina Faso.

Le Liberia et le Togo sont deux pays présentant deux situations assez différentes : l'un sort d'un conflit et l'autre émerge d'une crise politique. Un résumé des principales conclusions et recommandations est présenté ci-dessous :

CEDEAO

L'approche pragmatique et réaliste adoptée par la CEDEAO dans la région pour la mise en œuvre du processus de tables rondes a retardé son exécution, mais devrait garantir son efficacité et sa soutenabilité en raison du haut niveau d'appropriation du processus. Bien que la performance de la CEDEAO soit méritoire dans le processus de mise en œuvre du PDDAA en Afrique de l'Ouest, aucun pays n'a encore signé de pacte. Le premier groupe de pays est censé signer ses pactes pour avril 2009 tandis que la signature est attendue pour juin 2009 pour le second groupe.

Dispositions institutionnelles : la collaboration formelle entre le NEPAD et la CEDEAO est très approximative : il n'existe qu'un aide-mémoire conclu entre le NEPAD et la CEDEAO visant à renforcer la coopération et le soutien au processus de tables rondes du PDDAA. Aucun protocole d'accord n'existe entre les deux institutions. Ce qu'il faut c'est une réelle disposition institutionnelle définissant clairement les rôles et responsabilités. Ces relations institutionnelles doivent se fonder sur le principe de subsidiarité. Celui-ci vise à assurer que les décisions soient prises aussi près que possible de la base (le niveau le plus bas) et que la prise de décision, la redevabilité/transparence et l'efficacité soient maximisées au niveau organisationnel approprié (depuis le terrain jusqu'au niveau national, sous-régional et régional). Ce principe devrait garantir une mise en œuvre efficace du programme, l'appropriation de celui-ci par les clients, du fait que l'implication des institutions sous-régionales et régionales est limitée à ce qui est nécessaire pour réaliser le plus efficacement possible leurs objectifs, en fonction de leurs missions respectives. Malgré cela, une faiblesse existe dans la chaîne des relations, entre le NEPAD et la CEDEAO d'une part, et entre le NEPAD, la CEDEAO et les institutions des piliers, telles que le FARA, le CMA/AOC et le CILSS d'autre part.

Faibles capacités de prestation : malgré la solidité de son engagement, la CEDEAO manque des capacités humaines adéquates pour satisfaire les demandes croissantes exprimées par les pays en ce qui concerne le processus de tables rondes et le soutien aux premières mesures. Les CER sont conscientes de la situation et certaines des fonctions techniques et de coordination sont déléguées aux institutions des piliers qui opèrent avec leurs propres règles et procédures sans une obligation évidente de rendre compte aux CER. La CEDEAO a conclu un accord avec des partenaires au développement pour un soutien visant à renforcer leurs capacités de mise en œuvre des programmes régionaux et de coordination du processus au niveau des pays. Le soutien convenu comprend des ressources pour recruter des consultants à long terme ainsi qu'une expertise à court terme, en vue de préparer, mettre en œuvre, et coordonner les processus de mise en œuvre et de révision du programme, y compris la mise en place d'un système régional de soutien à la connaissance facilitant le suivi et évaluation de l'état d'avancement ainsi qu'une évaluation par les pairs et un apprentissage réciproque. Pour répondre à ces besoins, environ onze agents supplémentaires ont été recrutés par la CEDEAO pour soutenir le processus.

Liberia

Les **leçons** suivantes ont été tirées :

1. Le fort engagement politique du Gouvernement libérien est un moteur pour l'avancement de l'agenda du PDDAA et pour l'accélération de la mise en œuvre de la Déclaration de Maputo.
2. Bien que l'allocation budgétaire reste faible et constante, à environ 2 % entre 2006 et 2009, le taux de croissance positif et en hausse du secteur (en moyenne 3,5 % bien inférieur au taux cible de 6 %) est important pour le Liberia qui a connu un taux de croissance nul ou négatif au sortir de la guerre en 2003. Si ces tendances se maintiennent, le Liberia pourrait enregistrer une croissance annuelle de plus de 6 % avec moins de 10 % d'affectation budgétaire à l'agriculture dans les années à venir.
3. Bien que la mise en œuvre du PDDAA ne fasse que commencer au Liberia, la conception et le processus de la politique agricole du pays sont alignés sur le cadre et dans une certaine mesure le processus du PDDAA.
4. La reconnaissance du fait que la création d'une solide base de connaissance pour le secteur agricole est une condition préalable pour des stratégies saines de développement agricole et rural ainsi que pour des interventions bien ciblées ; elle constitue une option réaliste qui alimentera et accélérera le processus national de tables rondes.

Les principales **recommandations** sont :

1. En tant que pays sortant d'un conflit et confronté à une complexe équation d'investissement dans des secteurs créateurs de richesse, tels que l'agriculture, et d'investissement dans les services sociaux, tels que la santé et l'éducation, avec des implications à long terme, le Libéria doit être encouragé à augmenter son affectation budgétaire à l'agriculture, étant donné le lien de celle-ci avec la croissance économique et la réduction de la pauvreté.
2. Bien que le processus du PDDAA en soit à ses débuts, la conception et le processus de la politique agricole du pays sont actuellement alignés sur le cadre et dans une certaine mesure le processus du PDDAA. Cette dynamique doit être soutenue au cours de la mise en œuvre du processus du PDDAA qui été récemment lancée dans le pays.
3. La création au Liberia d'une solide base de connaissance pour le secteur agricole est un atout important sur lequel s'appuyer pour une mise en œuvre fluide du processus de tables rondes.

Togo

Les **leçons** suivantes ont été tirées :

1. Au démarrage et pendant le processus, les informations sur le processus de tables rondes du PDDAA n'ont pas été partagées de la même manière entre les différentes parties prenantes, les consultants et les techniciens.
2. L'information sur l'appui financier du NEPAD et de la CEDEAO au processus du PDDAA au Togo n'a pas été partagée équitablement entre les parties prenantes. Les mauvaises performances de la plupart des groupes de travail mis en place sont dues à l'absence de mesures incitatives et de budget pour accompagner l'inventaire.
3. La médiocrité de la connaissance existante et de la base de données sur le secteur supposées soutenir les opérations de modélisation et de simulation n'a pas facilité l'identification des programmes d'investissement.

4. L'absence d'un plan de travail clair soutenu par un budget a entravé la production des rapports techniques par les groupes thématiques supposés être intégrés au processus.
5. La faible contribution des groupes thématiques n'a pas facilité l'identification des programmes d'investissement par les consultants.

Les principales **recommandations** sont :

1. Il est impératif qu'une évaluation de la performance du processus soit effectuée et que les ajustements nécessaires soient faits pour arriver à des programmes d'investissement plus crédibles et à un pacte de bonne qualité.
2. Le point de convergence du Programme national d'investissement agricole (PNIA) et du PDDAA doit maintenant être clairement expliqué par le gouvernement pour éviter de finir avec deux programmes parallèles se disputant un financement limité. La solution idéale serait de considérer le PNIA comme un programme transversal mis en œuvre à travers les ministères techniques sous la direction du ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche.
3. Il y a un besoin urgent de faire passer à l'échelle supérieure la diffusion des informations sur le processus de tables rondes, en utilisant les media pour renforcer la participation et l'appropriation du processus par un plus large ensemble de parties prenantes, y compris le secteur privé international, les organisations d'agriculteurs, etc.
4. Regarder vers le futur, investir dans la production de données agricoles pour faciliter le suivi et les comparaisons avec des références ainsi que l'évaluation par les pairs.
5. Le renforcement des capacités demeure un enjeu crucial pour la mise en œuvre de tout programme dans le pays étant donné que beaucoup de retraités n'ont pas été remplacés au sein des ministères techniques. Le Togo aura de toute évidence un pacte mais manquera de ressources humaines de qualité pour le mettre en œuvre.

Afrique de l'Est (Document de travail n° 3)

L'équipe chargée de l'Afrique de l'Est s'est rendue en Éthiopie, au Kenya, au Rwanda, en Tanzanie, en Ouganda ainsi qu'à la Communauté d'Afrique orientale (CAO). Des contacts ont également été pris avec l'ICP du Pilier 3 récemment recruté, l'Université de Sokoine en Tanzanie, et avec le FARA (Pilier 4) au cours d'une réunion organisée au Kenya. Des discussions ont été également tenues avec le Département de l'économie rurale et de l'agriculture de l'UA (DREA) et la CEA à Addis-Abeba.

Un résumé des principales conclusions et recommandations de l'équipe est présenté ci-dessous :

Pertinence du PDDAA

La pertinence du PDDAA a été évaluée sous divers angles notamment : pertinence vis-à-vis de l'agenda générale de l'Afrique pour la croissance et le développement basés sur l'agriculture ; pertinence vis-à-vis de l'augmentation du soutien à l'agriculture en Afrique ; et pertinence vis-à-vis du renforcement des processus de mise en œuvre de la politique au niveau des pays. Dans l'ensemble, le bilan a confirmé que le PDDAA est hautement pertinent par rapport à l'objectif d'accélération de la croissance du secteur agricole en Afrique. L'une des plus grandes valeurs ajoutées du PDDAA a été son succès à faire entendre une voix cohérente en faveur de l'engagement de l'Afrique vis-à-vis de la croissance agricole et du développement en général. L'engagement des chefs d'État à atteindre un taux de croissance de 6 % dans l'agriculture, combiné à la promesse de porter à 10 % les allocations budgétaires nationales en faveur du secteur témoigne de cette voix. Cela a été encore renforcé par l'engagement de promouvoir la croissance agricole obtenu des

principaux partenaires au développement. De plus, l'apparition du PDDAA a incité les pays à élaborer et à poursuivre le renforcement de stratégies agricoles crédibles.

Efficacité du PDDAA

L'évaluation révèle que le PDDAA s'est montré modestement efficace, ce qui peut sans doute s'expliquer par le fait que sa mise en œuvre ne fait que commencer dans la plupart des pays. Toutefois, la capacité potentielle du cadre de générer une valeur ajoutée a été soulignée. Par exemple, les dimensions régionales font ressortir des opportunités de soutien supplémentaire aux efforts des pays – en termes d'apprentissage entre pairs, d'évaluation et de renforcement des capacités ; le travail analytique prôné par le cadre renforce indubitablement la rigueur dans la planification au niveau sectoriel ; les efforts du PDDAA pour promouvoir l'harmonisation, l'alignement et la coordination des politiques, stratégies et plans des gouvernements, des partenaires au développement et de la société civile augmentent la probabilité d'avoir non seulement des cadres agricoles plus cohérents et plus souples, mais également plus de possibilités d'accroître le financement national et extérieur. De plus, les cadres et les principes des piliers du cadre fournissent potentiellement une information utile pour le renforcement de la mise en œuvre dans bon nombre de domaines agricoles.

Soutenabilité du PDDAA

La soutenabilité a été évaluée en termes d'appropriation, de capacités locales et d'autonomie, et renvoyait à sa pertinence pour le processus national en matière d'agriculture. Le bilan a confirmé que les objectifs du PDDAA sont tout à fait compatibles avec ceux des plans nationaux à moyen terme. Le PDDAA a réussi à susciter l'appropriation aux niveaux politiques les plus élevés sur le continent. Toutefois, au niveau national, le sentiment d'appropriation du cadre est plutôt faible. De plus, ce n'est que très récemment que des efforts délibérés ont été entrepris pour renforcer au niveau régional et national les capacités locales en matière de processus du PDDAA. Les stratégies visant à garantir la continuité des processus du PDDAA recommandent un renforcement accéléré des capacités locales, combiné à une plus grande « autonomie » du PDDAA.

Recommandations

Le bilan recommande que la valeur intrinsèque du PDDAA soit exploitée plus à fond au niveau des pays ; son cadre peut éventuellement servir de cadre détaillé de développement à long terme sur lequel les nombreux cadres existants peuvent être alignés et harmonisés pour constituer un plan cohérent d'investissement dans le développement agricole au niveau des pays et pour formuler des programmes plus crédibles. En outre, le potentiel et les opportunités offerts par les différents fondements du cadre, tels que les cadres, les principes et les valeurs des piliers, et qui n'ont été que peu exploités devraient être utilisés plus systématiquement comme références dans les futurs processus nationaux de planification et de mise en œuvre.

Afrique australe (Document de travail n°4)

L'équipe chargée de l'Afrique australe s'est rendue au Malawi, au Mozambique, en Afrique du Sud et en Zambie, ainsi qu'à la COMESA, la SADC et dans les institutions chefs de file des Piliers 1 et 3, respectivement l'Université de Zambie (UNZA) et l'Université du KwaZoulou Natal (UKZN).

L'équipe est parvenue à la conclusion que le PDDAA est très pertinent par rapport aux défis que rencontre l'agriculture dans la région, mais est peu connu au niveau des pays, en grande partie à cause de

l'inadéquation des capacités tant humaines que financières des intervenants. L'objectif d'allocation budgétaire fixé à Maputo a été atteint au moins au Malawi et en Zambie, et la croissance du secteur a été d'au moins 6 % au Malawi, au Mozambique et en Zambie au cours des dernières années. Des progrès ont été enregistrés dans la promotion de la consultation et de la participation des parties prenantes, mais l'intégration de la mise en œuvre du PDDAA dans les structures nationales n'a pas très bien marché au niveau des pays. L'intégration a été effective au niveau régional au sein du COMESA mais moindre au niveau de la SADC. Toutefois, la SADC a réaligné son principal plan stratégique indicatif régional (RISP) sur les principes du PDDAA. L'insuffisance de ressources humaines et financières ainsi que la capacité institutionnelle au niveau des CER et des pays sont considérées comme la principale menace pour la soutenabilité du PDDAA.

Les paragraphes qui suivent donnent un résumé des leçons clés et des recommandations :

Processus de tables rondes

Leçon générale : la présentation de la « feuille de route » faite au cours des processus de tables rondes a limité la mise en œuvre des principes du PDDAA dans les pays qui ont connu d'importants processus de planification avant l'apparition du PDDAA.

Contexte : Des pays, tels que la Zambie, ont connu des processus complets de planification qui remontent parfois à une quinzaine d'années. Ces processus qui ont nécessité une large consultation des parties prenantes ont été entrepris au cours de la formulation des stratégies d'investissement et des plans de développement, incluant : les Programmes d'investissement dans le secteur agricole (ASIP) ; les Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) ; et les Plans quinquennaux nationaux de développement (FNDP). Un certain nombre de parties prenantes dans ces pays n'ont pas perçu la valeur du passage par toutes les phases des processus de tables rondes. Cela s'est traduit par un engagement réduit et une lassitude par rapport à la poursuite de l'entièreté des processus de tables rondes.

Leçon générale : Les personnes faisant office de point focal (PPF) sont parmi les entités qui influencent de la manière la plus critique le degré de promotion de l'agenda du PDDAA au niveau des pays. Cette disposition a connu de sérieuses contraintes qui ont entraîné un ralentissement de la mise en œuvre de l'agenda du PDDAA au niveau national.

Contexte : La PPF a été confrontée à de sérieux problèmes de capacités dus à un certain nombre de facteurs, dont les plus importants sont : i) le fait qu'il s'agit d'une personne individuelle pose la question de la quantité de choses qu'elle est capable d'assumer ; ii) la plupart de PPF occupent des situations peu élevées, ce qui les rend moins influentes ; iii) des PPF ont travaillé pour le CAADP en dehors de leurs heures de travail normal (pendant le weekend par exemple), ce qui a considérablement réduit leurs performances ; iv) les PPF n'ont reçu aucun budget pour faciliter la promotion de l'agenda du PDDAA.

Leçon générale : À moins que quelque chose ne soit fait rapidement pour se concentrer, au-delà du pacte, sur des processus concrets capables de faire progresser l'agenda national, la crédibilité du processus de tables rondes court un réel danger d'érosion totale.

Contexte : Une opinion assez répandue actuellement est qu'une fois qu'un pays a signé un pacte, il verra affluer la plupart des ressources nécessaires. Toutefois, face à l'exemple du Rwanda qui a signé le pacte il y a deux ans sans bénéficier pour autant de beaucoup de ressources de la part des partenaires au

développement, beaucoup de pays commencent à remettre en question la valeur des processus de tables rondes.

Engagement de Maputo (10 %) et croissance (6 %)

Leçon générale : Les engagements de Maputo de 10 % et 6 % doivent être finalisés par des technocrates et diffusés de manière à prendre en compte le niveau de développement socioéconomique de chacun des pays, permettant ainsi à ceux-ci d'adopter ce qui leur convient le mieux.

Contexte : L'allocation budgétaire de 10 % ne prend pas en compte le niveau de développement du pays. Plus un pays est développé, moins l'allocation budgétaire totale à l'agriculture est nécessaire, tandis que d'autres domaines deviennent plus importants. Dans le cas de la région de l'Afrique australe, l'Afrique du Sud consacre 1,5 % de son budget total annuel à l'agriculture. Son niveau actuel de développement n'exige pas une allocation de 10 %. De plus, les objectifs n'ont pas pris en compte les possibilités d'ajout de valeur ni d'autres filières telles que la pêche qui relèvent du secteur agricole. En Namibie et au Mozambique, le sous-secteur de la pêche est très important et contribue fortement au produit intérieur brut. On n'insistera jamais assez sur la prééminence de la filière élevage du Botswana par rapport à l'économie globale du pays. Ces questions devaient être soigneusement étudiées, analysées et prises en compte dans la mise en œuvre de l'agenda du PDDAA au niveau des pays.

Organisation du PDDAA

Leçon générale : Le principal facteur de production et de productivité de l'agriculture, le secteur privé, se sent encore étranger et insuffisamment intégré au PDDAA, ce qui réduit énormément les chances de succès de l'agenda du PDDAA.

Contexte : Le secteur des affaires et les organisations agricoles ont fortement l'impression que le PDDAA est mené par les gouvernements. Ils ne se sentent pas concernés par le PDDAA, évoquant le fait que chaque fois qu'ils sont appelés à participer à l'une ou l'autre chose ayant trait au PDDAA, c'est généralement sur invitation. Cette situation leur donne le sentiment de ne pas être aux commandes.

Communication et information

Leçon générale : Le médiocre flux de communication et d'information constitue à lui seul l'une des plus importantes entraves à la promotion de l'agenda du PDDAA au-delà de ses succès actuels et a gravement sapé la visibilité du PDDAA au niveau régional, national et des districts.

Contexte : Le flux de communication et d'information sur le PDDAA est généralement médiocre au niveau régional et national. Même l'information sur les bonnes choses réalisées par le PDDAA n'est pas suffisamment diffusée à ceux qui sont censés la recevoir. Par exemple, les membres de la SADC ont le sentiment de ne pas être suffisamment informés de ce qui se passe au niveau du PDDAA. Deuxièmement, au Mozambique, les technocrates n'avaient pas beaucoup d'information sur le PDDAA. Il n'y avait eu qu'une simple déclaration politique qui n'avait même pas été correctement communiquée aux technocrates. Cette situation explique en partie l'absence d'une PPF au Mozambique. Troisièmement, en Zambie, les tentatives d'entretien avec les Secrétaires permanents des ministères de l'Agriculture et des Finances sont restées vaines, tant il apparaissait clairement que ceux-ci étaient peu informés sur le PDDAA. Quatrièmement, les informations circulent mal vers ceux qui ont besoin d'être informés des bons progrès du Pilier 3 au niveau des efforts qu'il consent pour influencer les politiques et contribuer à un suivi et évaluation efficace des questions de sécurité alimentaire.

Conclusions et recommandations clés

La mise en œuvre des principes du PDDAA a connu un bon démarrage dans la région de l'Afrique australe, au niveau tant régional (CER) que national. Les partenaires au développement consultés se sont exprimés positivement à propos du PDDAA. Ils étaient convaincus qu'il représente la voie à suivre pour l'agriculture de la région. Toutefois, il faut consolider les acquis réalisés jusqu'ici en renforçant les capacités tant des CER que des pays, pour promouvoir l'agenda du PDDAA. Même le COMESA qui a fait un effort énorme pour adopter la vision du PDDAA dans ses actions a besoin de soutien en termes de capacité. Cette capacité est essentiellement d'ordre humain et financier. Il est également nécessaire de faire face aux questions structurelles au niveau des pays, en termes d'institutionnalisation de l'hébergement de la fonction de point focal. Ces questions doivent faire l'objet d'une attention urgente si la vision du PDDAA doit être maintenue dans la région.

Indépendamment du point précédant, les principes du PDDAA sont peu compris et appréciés par le technocrate moyen. La situation est encore pire aux niveaux inférieurs. Beaucoup de parties prenantes consultées dans la région de l'Afrique australe ont exprimé le besoin impératif « de faire descendre le PDDAA jusqu'au niveau de base ». Cela implique, entre autres, une double approche. Premièrement, il convient de mettre en œuvre une stratégie efficace de communication et d'information qui garantit une appréciation totale de l'agenda du PDDAA au niveau des CER, des pays et des districts. Deuxièmement, il faut de manière urgente porter les projets « phares » au niveau national et régional. Cela contribuera fortement à faire connaître et apprécier le PDDAA. Lorsque les activités « phares » seront visibles sur le terrain, leur caractère concret rendra beaucoup plus facile d'adhérer au PDDAA.

Bien que les dernières venues, les institutions chefs de file des piliers, en particulier l'Université du KwaZoulou Natal pour le Pilier 3, commencent à trouver leurs marques dans la mise en œuvre du PDDAA et elles devraient être encouragées et soutenues. Les documents cadres des piliers étant maintenant disponibles, leur visibilité et leur influence devraient être beaucoup plus prononcées dans les prochaines années. Toutefois, pour qu'elles puissent fonctionner comme espéré, les mesures suivantes doivent être prises. D'abord, il est urgent de renforcer leurs capacités en termes de ressources humaines et financières. Le niveau actuel des ressources dont elles disposent est bien trop faible, eu égard à la mission continentale qui est la leur. Les efforts déjà initiés pour créer un réseau avec d'autres universités afin de renforcer les capacités constituent un pas dans la bonne direction. Ils doivent être encouragés et accentués. Deuxièmement, il faut remettre l'accent sur les piliers ainsi que redéfinir et préciser leur rôle au sein des interactions avec les CER et les pays en ce qui concerne la promotion de l'agenda du PDDAA. Des liens solides doivent être établis entre les chefs de file des piliers d'une part, et les CER ou pays d'autre part. Troisièmement, les liens entre les quatre piliers doivent être consolidés, étant donné que ceux-ci sont tous complémentaires pour la réalisation de la vision et de l'objectif globaux du PDDAA. Ces liens doivent être formalisés.

5. Recommandations : La voie à suivre

Le bilan est parvenu à la conclusion que le PDDAA a atteint un point critique : il a réussi à rallier le soutien des PD au PDDAA et dispose actuellement d'outils prometteurs et des ressources nécessaires à la mise en œuvre du processus au niveau des pays. Toutefois, il n'y a jusqu'ici que peu de résultats concrets sur le terrain, et cela pourrait compromettre le soutien futur. Les recommandations présentées ci-après constituent une tentative pour renforcer et soutenir la direction dans laquelle le PDDAA évolue ; elles

proposent quelques mesures correctives à ses faiblesses. L'existence du MDTF du PDDAA offre la possibilité de mettre en pratique ces recommandations.

Concept

Le PDDAA en tant que cadre et prestataire de services

Par définition, le PDDAA se veut exhaustif. Le cadre doit être revisité pour inclure les problèmes émergents tels que le changement climatique et la bioénergie, ainsi que pour intégrer de manière correcte l'élevage, la pêche et la foresterie. Les liens avec la mobilisation des ressources doivent être particulièrement examinés, notamment les mécanismes proposés pour assurer l'efficacité de cette mobilisation, de même que l'intégration complète du rôle du secteur privé, de la société civile et des organisations agricoles. C'est également le moment pour que le PDDAA passe du statut de simple « processus », mené par un agenda du PDDAA vaguement défini et par des tables rondes, à celui de prestataire de services – qu'on peut qualifier de « biens publics continentaux » – soutenant l'accélération de la croissance dans le secteur agricole. Ces services devraient de plus en plus prendre appui sur les institutions et l'expertise africaines et être déterminés par la demande.

Recommandations

- **Réviser le document du PDDAA** : le contenu et la structure du document de base du PDDAA et les quatre piliers devraient être réexaminés pour tenir compte des importantes questions émergentes, notamment le changement climatique et la bioénergie, et pour mieux intégrer l'élevage, la foresterie et la pêche. Il devrait également être complété par des indications plus détaillées sur la planification et le processus d'investissement destinées aux gouvernements. Cela implique de faire avancer le processus de tables rondes en traduisant les opportunités de croissance dans des projets et programmes d'investissement détaillés.
- **Repositionner le PDDAA en tant que prestataire de services** : la révision du document de base du PDDAA est l'occasion de déterminer les implications du passage du PDDAA de son statut de simple cadre à celui de prestataire de services, y compris en ce qui concerne le rôle crucial que les ICP et autres institutions africaines seraient amenés à jouer dans la fourniture d'une assistance technique au niveau des pays, afin de consolider les politiques, les stratégies sectorielles et la planification de l'investissement. Un programme d'assistance technique à l'échelle continentale constituerait la manifestation concrète des efforts entrepris pour introduire une cohérence au sein du développement de l'agriculture africaine prévu dans les cadres des quatre piliers. Ce programme serait guidé par les institutions chefs de file des piliers, dont chacune établirait activement dans chaque région et au niveau des pays, un réseau de partenaires pouvant servir de ressource pour le soutien technique.
- **S'engager aux côtés du secteur privé** : des efforts sérieux doivent être déployés pour s'engager aux côtés du secteur privé, de la société civile et des organisations agricoles pendant l'élaboration plus poussée du cadre.

Aspects institutionnels

Structures de gouvernance

Le statut et le rôle du Secrétariat du PDDAA doivent être clairement définis par rapport à l'UA et aux CER, et il doit être rendu redevable pour la production de résultats spécifiques. Les ambiguïtés existant dans la structure générale de gouvernance du PDDAA doivent être levées, et les ressources ainsi que le

renforcement des capacités nécessaires doivent être fournis. La structure générale de gouvernance du MDTF doit également être définie.

Recommandations

- **Se préparer pour l'intégration NEPAD-UA** : entreprendre une évaluation des implications pour le PDDAA de l'intégration du NEPAD à l'UA, et se préparer aux changements apportés aux structures de gouvernance de l'UA.
- **Définir des responsabilités claires pour toutes les parties prenantes** : travailler avec l'UA pour proposer une définition claire des rôles, responsabilités et des canaux de rapportage du Secrétariat du PDDAA, de la CUA, des CER et des PLI, en ce qui concerne le secteur de l'agriculture. En particulier, la nature des liens entre les PLI et le Secrétariat du PDDAA devrait être clairement déterminée.
- **Renforcer le rôle de la PP du PDDAA** : la PP du PDDAA doit se voir assigner un mandat formel au sein des mécanismes de supervision du PDDAA, en tant que forum commun des parties prenantes donnant son avis sur le programme de travail annuel et évaluant les performances.

Contexte politique

En tant que partie intégrante du NEPAD, qui est lui-même un programme de l'UA, le PDDAA devrait être rattaché sans ambiguïté aux structures de l'UA, et en particulier à la CUA. Toutefois, les changements proposés à la gouvernance de l'UA pourraient perturber la mise en œuvre du NEPAD et du PDDAA. L'obtention d'un soutien politique extérieur auprès des PD et au niveau national doit être une priorité.

Recommandations

- **Renouveler le soutien politique au niveau national** : pour faire avancer l'agenda du PDDAA, un nouveau soutien politique local au PDDAA doit être recherché en Afrique à travers l'identification d'un « champion » de haut niveau dans chaque pays.
- **Élargir et consolider le soutien politique** : le soutien au PDDAA devrait être élargi par, entre autres : le lancement à travers la PP du PDDAA, d'un nouveau cycle d'efforts de lobbying en faveur du PDDAA au sein des agences des PD ; la promotion de la participation active des organisations nationales et régionales d'agriculteurs dans le processus du PDDAA, en veillant à ce qu'elles puissent faire entendre leur voix dans les forums nationaux, régionaux et continentaux ; la promotion d'un contact de travail plus fort et régulier entre le Secrétariat du PDDAA et le Commissaire de l'UA chargé de l'Économie rurale et de l'Agriculture ; et le lancement avec chacune des CER d'une série d'événements pour discuter de la manière de poursuivre la mise en œuvre des recommandations du Bilan du PDDAA.
- **Produire régulièrement un rapport sur l'état d'avancement** : un système devrait être mis en place pour permettre au Secrétariat du PDDAA de soumettre régulièrement et de manière fiable à ses partenaires extérieurs et à l'UA, un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre. Cela renforcerait grandement la crédibilité du PDDAA et garantirait un appui politique. Une composante importante du système de rapportage serait la mise en place d'un système de « fiche de résultats » résumant une série d'indicateurs de progrès, dont les performances de la croissance au niveau national, la mobilisation des ressources locales, et le respect des engagements des PD à fournir des ressources.

Gestion et administration

La Secrétariat du PDDAA devrait recevoir les moyens d'assumer ses responsabilités. Toutefois, le flux des ressources humaines et financières supplémentaires arrivant au Secrétariat devrait être conditionné par une réorganisation en profondeur du Secrétariat. Celle-ci devrait renforcer sensiblement sa gestion, simplifier ses procédures, introduire un solide système de gestion axée sur les résultats, avec des éléments à produire et des canaux de rapportage clairement définis, et accompagné d'une obligation de rendre compte. Les CER devraient également être renforcées pour pouvoir assumer correctement leurs rôles dans le soutien à la mise en œuvre du PDDAA.

Recommandations

- **Réaliser une évaluation institutionnelle** : une évaluation institutionnelle du Secrétariat et des bureaux du PDDAA dans les CER devrait être réalisée de manière indépendante afin d'identifier les besoins de personnel technique et d'appui ainsi que de renforcement des capacités. Les aspects clés à investiguer sont : les moyens de restructurer et renforcer le Secrétariat du PDDAA avec un personnel professionnel et des systèmes rationalisés d'appui, incluant éventuellement la nomination d'un chef de bureau pour soulager le chef d'unité des tâches administratives quotidiennes ; les possibilités de minimiser le personnel détaché et de veiller à ce que tout le personnel rende compte au chef de l'Unité de l'agriculture ; les mécanismes nécessaires pour donner au Secrétariat du PDDAA une plus grande autonomie financière et administrative, évidemment dans le respect des procédures habituelles de rapportage, de comptabilité et d'audit ; les mesures nécessaires pour doter le Secrétariat du PDDAA d'un statut juridique complet ; les procédures permettant au Secrétariat du PDDAA de recruter des consultants rapidement et efficacement, et d'engager du personnel à court et plus long terme ; les moyens de créer un « pôle » de soutien technique de haut niveau fourni par les agences des PD souhaitant renforcer le Secrétariat du PDDAA, éventuellement en utilisant l'UKZN ou le FANRPAN en tant que base ;
- **Mettre en place un système de gestion axée sur les résultats (GAR)** : il faudrait concevoir et lancer un système de GAR comprenant :
 - **L'élaboration d'un cadre logique** : un cadre logique devrait être préparé pour définir clairement les éléments à produire dont le Secrétariat du PDDAA sera responsable et les limites de temps qui lui sont accordées pour le faire. Il devrait également préciser les activités à entreprendre pour produire les éléments attendus. La réflexion sur la manière de mettre en place ce processus a démarré et est présentée dans le Plan stratégique 2008-2013.
 - **Un plan de travail et un budget annuels** : un plan de travail et un budget annuels détaillés devraient être préparés dans le cadre d'un programme sur trois ans roulants, précisant les activités incombant au Secrétariat et qui serait présenté à la PP du PDDAA.
- **Assurer une gestion efficace du MDTF** : dans la finalisation de la structure de gouvernance et de gestion du MDTF, les facteurs suivants devraient être pris en compte : intégrer des mécanismes de freins et de contrepoids dans l'utilisation des ressources au titre des onze fonds « fils » ; dans un souci de cohérence, faire entendre la voix du Secrétariat du PDDAA pendant toute l'exécution du programme ; veiller à ce que les différentes activités de financement se renforcent mutuellement. En outre, les gouvernements africains devraient être encouragés à contribuer au MDTF et mériter ainsi de faire entendre leur « voix » dans leur gouvernance et leur gestion.

- **Renforcer la capacité des CER** : les CER devraient être renforcées afin de : communiquer plus efficacement au niveau des pays ; faciliter le travail des équipes nationales du PDDAA ; et, s'assurer qu'elles ont la capacité de participer activement aux processus au niveau national.

Communication

L'inadéquation de la communication a toujours été une préoccupation et la négligence dont elle fait l'objet a contribué aux faibles niveaux évidents de compréhension du PDDAA et à la médiocre appropriation au niveau des pays. Certaines mesures ont déjà été prises pour améliorer la situation. Le Secrétariat du PDDAA dispose actuellement d'un spécialiste de la communication et un nouveau site web a été ouvert en mars 2009. Les communications doivent être améliorées de toute urgence et le lien avec la gestion de la connaissance doit être renforcé.

Recommandations

- **Élaborer une stratégie à moyen terme pour la gestion de la communication et de la connaissance** : une stratégie de gestion de la communication et de la connaissance devrait être formulée pour :
 - Renforcer le flux de l'information entre les pays, les CER, le Secrétariat du PDDAA et les PD ;
 - Améliorer la gestion de la documentation du PDDAA ;
 - Fournir un portail électronique pour l'information sur les bonnes pratiques dans la planification et la mise en œuvre dans le secteur agricole ; un point d'entrée pour l'accès aux groupes d'experts associés aux ICP ; et des opportunités d'apprentissage électronique directement offertes par le PDDAA ou des liens avec les agences qui dispensent un apprentissage électronique ;
 - Cibler de façon prioritaire les régions qui sont actuellement moins engagées dans le processus de mise en œuvre du PDDAA, l'Afrique du Nord (UMA) et l'Afrique centrale (CEEAC).
 - Identifier des courts métrages/vidéos sur les succès et les défis du PDDAA, pouvant être réalisés par une équipe de production capable de faire passer ce matériel à travers la télévision mondiale et des systèmes d'information mandatés.
- **Renforcer le plaidoyer mondial** : il faudrait mettre en place un système pour permettre au Secrétariat d'envoyer aux dirigeants du monde des messages de plaidoyer et de lobbying de classe internationale en faveur des problèmes de l'agriculture africaine.
- **Renforcer le plaidoyer continental** : le Bilan du PDDAA devrait être publié sur le site web du PDDAA et utilisé comme une opportunité pour :
 - Initier à travers un blog, un débat permanent sur les enjeux du PDDAA ;
 - Encourager un travail conjoint de communication avec les ICP et les PF et encourager les CER à suivre l'exemple du COMESA en nommant un responsable de la communication pour le PDDAA ;
 - Organiser une campagne afin de familiariser les GTB nationaux à la vision et aux rôles du PDDAA.

Processus de mise en œuvre

En tant que processus politique, le PDDAA doit refléter l'environnement dans lequel il travaille. Cela signifie qu'il doit se montrer prudent dans la recherche de moyens pour intensifier le débat sur les réformes dans le secteur agricole, tout en apportant en même temps le meilleur soutien à la connaissance et aux compétences disponible. Il doit également accepter que la politique ait une part inévitable dans la conception des projets et programmes.

Les recommandations du Bilan sont basées sur l'impression qu'au niveau national, le principal obstacle à un plus important investissement dans le secteur de l'agriculture réside *moins* dans la formulation de grandes stratégies, qui sont souvent politiquement délicates et jalousement gardées, et *plus* dans la traduction de vastes stratégies en des programmes et projets d'investissement solides, pratiques et réalisables sur le terrain. Il est recommandé que soit légèrement déplacé l'équilibre des efforts, que reflètent les processus actuels et l'avant-projet de guide proposé. Le processus devrait consentir de nouveaux efforts pour susciter une appropriation locale du processus et refléter la grande diversité des besoins, priorités et capacités en Afrique.

Bien qu'il y ait différentes manières de mettre en œuvre la PDDAA, le Bilan voudrait proposer comme scénario possible, un processus permanent au niveau des pays capable d'aider à résoudre beaucoup des problèmes qui entravent actuellement la mise en œuvre. Ces problèmes incluent la « signature de pactes » qui est devenue un point de friction dans le processus ; l'absence d'un plan d'action pour l'après-pacte ; et l'absence de tout lien systématique entre la mise en œuvre du PDDAA et les processus bien connus de mobilisation des ressources des PD. Le processus permanent démarrerait avec un diagnostic national, l'identification d'un « champion » et le lancement du cadre du PDDAA. Il pourrait se transformer en un cycle itératif faisant l'inventaire, l'analyse et la conception de programmes d'investissement. Chaque cycle pourrait renforcer les capacités locales à entreprendre l'analyse, formuler les politiques et concevoir les investissements à travers la création et l'utilisation de systèmes renforcés de S&E. Le cycle comprendrait deux étapes se chevauchant :

- **I. Dialogue sur les politiques** : un dialogue soigneusement documenté et convenablement habilité, soutenu par des outils d'analyse, débouchant sur un rapport de « diligence raisonnable » et une évaluation par les pairs, et suivi par la signature d'un protocole d'accord (PA) ou d'un pacte ;
- **II. Conception de programmes d'investissement** : une assistance à la formulation d'une stratégie de mobilisation des ressources adaptée à la situation spécifique et aux opportunités des pays avec, en étroite collaboration avec des PD identifiés, un solide soutien technique à la conception détaillée de programmes et projets d'investissement, incluant le renforcement des capacités et le S&E, débouchant sur le financement d'une SWAp ou de projets individuels dans le cadre d'un PBA.

Étape 1 : Dialogue sur les politiques

Le processus de mise en œuvre du PDDAA au niveau des pays a été plutôt perçu comme un « plan » venu « d'en haut », où les pays tentent souvent de faire coller leurs stratégies existantes avec les piliers du PDDAA. Il faut admettre que presque tous les États (sauf ceux qui sortent d'un conflit) ont déjà formulé leurs propres stratégies et programmes pour le secteur agricole, souvent avec une importante assistance des IFI et des universités. La tâche visant à amener les États à s'engager vis-à-vis de l'agenda du PDDAA pourrait être de provoquer un dialogue sur les questions de politiques et d'identifier les lacunes dans leurs politiques et stratégies. Chaque pays doit faire l'objet d'un diagnostic approfondi, incluant une évaluation de ses capacités de planification et de mise en œuvre, de manière à pouvoir apporter toute l'assistance technique et analytique nécessaire pour renforcer la qualité du dialogue sur les politiques. Une « feuille de route » pour la mise en œuvre devrait ensuite être préparée et explicitement acceptée par le gouvernement concerné : comme l'indique l'avant-projet de Guide pour la mise en œuvre du PDDAA, *« l'énergie et la motivation venant du pays lui-même est une condition non négociable... »*. La feuille de route devrait comprendre une grande partie des éléments suggérés dans le Guide, notamment une identification des besoins de renforcement des capacités, et devrait déboucher sur un ensemble personnalisé d'activités de soutien à la conception. En intégrant beaucoup des éléments énumérés ci-dessous, le processus de dialogue sur les politiques devrait s'achever par un rapport e « diligence

raisonnable » et une évaluation par les pairs qui entérinerait tous les aspects clés du cadre des politiques et de la stratégie du pays d'une manière assez semblable à celle attendue pour un pacte.

Le processus décrit ci-dessus ne sera pas rapide et sa mise en œuvre variera selon les pays. Toutefois, il est susceptible de fournir une base plus solide à la conception de programmes nationaux d'investissement que toutes les parties prenantes se sont réellement « appropriés », qui sont crédibles pour les PD et qui permettront l'enracinement d'une nouvelle stratégie de mobilisation des ressources.

Recommandations

- **Identifier une institution nationale partenaire du PDDAA au niveau des pays** : remplacer le point focal du PDDAA par une institution partenaire du PDDAA qui, grâce à l'accès à des ressources, aurait les moyens de travailler avec l'Équipe nationale du PDDAA pour mener à bien le processus de mise en œuvre ; un « champion » du PDDAA choisi à un niveau supérieur du gouvernement de chaque pays devrait apporter un soutien politique au processus.
- **Mettre en place une équipe nationale du PDDAA** : au niveau des pays, une équipe nationale du PDDAA, intégrée à l'institution partenaire du PDDAA, devrait être mise en place avec un accès à des ressources supplémentaires pour exécuter son travail. Elle aurait la responsabilité de la production au niveau national des rapports destinés aux CER concernées et au Secrétariat du PDDAA. L'équipe devrait être pluridisciplinaire et interministérielle.
- **Concevoir et soutenir un processus personnalisé de mise en œuvre** : il faudrait concevoir un processus souple, adapté aux besoins et aux capacités de chaque pays, qui s'appuie sur les programmes nationaux et les renforce, et qui soutient les organes nationaux de planification. Il aurait les caractéristiques suivantes :
 - Lancer le processus du PDDAA avec un diagnostic détaillé des insuffisances dans les cadres stratégiques et des politiques d'un pays et une évaluation de ses capacités de planification et de mise en œuvre.
 - Identifier pour chaque pays une « stratégie d'entrée » qui veillera à la création de rapports entre les décideurs et ceux qui apportent le soutien au processus au nom du PDDAA.
 - Fournir un soutien à la réalisation des examens des dépenses publiques (EDP) dans le secteur agricole, visant à évaluer l'efficacité des dépenses dans le secteur et à identifier l'étendue et les contraintes d'une utilisation accrue des ressources dans l'agriculture – ce qui pourrait être réalisé avec le soutien des Nations Unies et/ou de la Banque mondiale – ainsi que le soutien à d'autres questions de conception des piliers.
 - Engager activement les bailleurs de fonds et IFI concernés dès le début du processus au niveau national, et en particulier le groupe de travail local des bailleurs de fonds (GTB) pour l'agriculture, qui, conjointement avec le gouvernement, pourrait accepter l'étendue de l'opération et les ressources nécessaires.
 - Prendre totalement en compte les procédures existantes de formulation des programmes et projets des différents PD, en particulier des IFI.
 - Proposer de renforcer les capacités à entreprendre une analyse axée sur les résultats, adaptée aux données nationales disponibles et incluant, si possible, une modélisation économétrique.
 - Étendre le travail analytique pour inclure l'évaluation institutionnelle, l'évaluation socioéconomique et environnementale ainsi que l'identification des contraintes de capacité d'absorption.

- Mettre en place et fournir le soutien spécifique au renforcement des capacités destiné aux équipes interministérielles du PDDAA, organisées autour des unités de planification existantes. Ces équipes devraient être intersectorielles, pluridisciplinaires et coordonnées par une équipe du Secrétariat et des CER.
- Fournir un ensemble d'appui technique s'inspirant de la pratique des ICP, CER, UA et autres institutions, y compris le secteur privé, et adapté aux priorités spécifiques de chaque pays.
- Accorder suffisamment de temps, de ressources et de facilitation pour améliorer les consultations avec toutes les parties prenantes pendant le processus de conception, en impliquant en particulier les organisations agricoles et d'autres parties du secteur privé.
- Mettre l'accent sur le fait que la création d'un environnement propice au dialogue sur les politiques et à la formulation d'un cadre d'investissement à long terme viable est la valeur ajoutée du PDDAA bien plus que la mobilisation des ressources.
- Concrétiser la conclusion du dialogue initial sur les politiques par un protocole d'accord ou, si toutes les parties l'acceptent, un « pacte ».
- **Introduire une approche de mise en œuvre plus lente et progressive** : la mise en œuvre devrait être plus axée sur la demande et se concentrer sur un nombre limité de pays – disons 10 à 15. Les pays déjà impliqués dans un processus de tables rondes devraient être encouragés à réaffirmer leur engagement et à entrer dans la phase de conception du programme d'investissement (décrite ci-dessous) même avant la signature d'un protocole d'accord ou d'un pacte. Avant de s'embarquer dans le processus de tables rondes, le choix des pays cibles devrait être clairement axé sur la demande, en fixant un seuil d'engagement relativement élevé au niveau national, particulièrement en termes de ressources humaines engagées et de garantie de collaboration de la part des principales institutions décisionnaires. Les autres critères pourraient inclure :
 - Un niveau élevé d'insécurité alimentaire ;
 - Le besoin d'un soutien pour améliorer l'analyse sectorielle et la conception des programmes ;
 - Le manque de ressources nationales et extérieures.
- **Institutionnaliser le processus de conception de la stratégie, des politiques et de l'investissement** : en s'appuyant sur une Équipe nationale du PDDAA à créer, le cycle de dialogue sur les politiques, la formulation de stratégie, la conception des programmes d'investissement, la mise en œuvre, le S&E devraient devenir un processus itératif nécessitant de manière permanente des apports fournis par l'évaluation et les rapports.
- **Mettre en place un mécanisme d'évaluation par les pairs** : un mécanisme crédible d'évaluation par les pairs est un élément essentiel du processus général qu'il faudrait mettre en place. Il devrait s'appuyer sur les capacités techniques et sectorielles spécifiques des ICP ainsi que des institutions nationales telles que les universités, et permettre non seulement à tous les pays d'évaluer leurs politiques, stratégies et performances par rapport aux autres, mais également de partager leurs expériences et bonnes pratiques dans le secteur.

Deuxième étape : Conception des programmes d'investissement

La deuxième étape devrait suivre immédiatement la première. En effet, une grande partie du travail de base pour la conception des programmes d'investissement devrait normalement être déjà effectuée au cours de la phase de dialogue sur les politiques.

Recommandations

Les principales mesures d'appui aux efforts faits par les pays pour traduire les stratégies en investissements concrets sont :

- **La formulation de stratégies pour la mobilisation de ressources spécifiques au pays** : un élément clé de la deuxième étape est une stratégie de mobilisation des ressources spécifique au pays. Cette stratégie doit identifier les partenaires stratégiques clés en matière d'investissement, y compris les IFI et les bailleurs de fonds, le secteur privé, les bailleurs de fonds non traditionnels et les fondations, et inclure des prévisions d'engagement des ressources propres de l'État. L'objectif est d'harmoniser et d'introduire une cohérence dans le soutien extérieur au secteur. Cela inclut la familiarisation des pouvoirs publics avec les approches basées sur les projets (PBA) et les approches sectorielles (SWAp) pour le secteur ainsi qu'avec les opportunités offertes par des sources de financement innovantes telles que le financement carbone, les fonds de participation privés et l'utilisation des fonds de l'aide pour obtenir un financement des banques commerciales. L'obtention de ressources d'investissement substantielles au titre du pilier 1 à travers Terrafrica avec le financement du FEM et des PD est un modèle qui peut être reproduit pour la mobilisation des ressources de l'ensemble des programmes nationaux. L'aspect essentiel de cette approche est le rôle joué par les institutions financières chefs de file dans la définition des procédures et normes d'approbation du financement.
- **La formulation d'un programme de renforcement de capacités à moyen terme** : un élément clé de la création au niveau des pays d'une nettement meilleure capacité de planification sectorielle et de conception de programmes est le renforcement systématique des capacités et le partage de l'expérience. Pour cette raison, un élément fondamental de la deuxième étape est la conception d'un programme de renforcement des capacités à moyen terme pour le secteur, accordant la priorité aux compétences requises pour l'analyse sectorielle et la conception de programmes d'investissement. Un diagnostic national de la stratégie sectorielle et de la formulation des politiques ainsi que des capacités de planification des programmes et projets est nécessaire pour éclairer la conception d'un programme de renforcement des capacités adapté aux besoins de chaque pays.
- **La création d'une Facilité de préparation de l'investissement** : pour pouvoir apporter un soutien crédible et efficace aux gouvernements dans la formulation des programmes d'investissement dans le secteur, une Facilité de préparation de l'investissement devrait être mise en place pour cibler directement l'accroissement de l'investissement dans l'agriculture. Elle viendrait en complément des ressources apportées par les IFI et les bailleurs de fonds pour l'analyse sectorielle et la formulation des programmes au niveau national. Elle comprendrait deux éléments principaux :
 - **Soutien immédiat pour l'investissement** : la Facilité pourrait apporter des ressources complémentaires à des pays choisis pour renforcer l'analyse basée sur les résultats, la conception des projets et les processus de consultation des parties prenantes, de manière à :
 - Renforcer le travail d'analyse dans le secteur ;
 - Identifier et formuler des programmes/projets d'investissement sectoriels et sous sectoriels spécifiques et bien conçus ;
 - Tenter de mettre en place pour l'agriculture une approche sectorielle (SWAp) ou basée sur les programmes (PBA), avec des financements groupés et par projets fournis par tous les principaux PD pour soutenir l'agriculture dans le pays concerné.
 - **Mobilisation des ressources** : il faudrait préparer une stratégie nationale de mobilisation de ressources, adaptée aux besoins et opportunités du pays, qui comprendrait :

- L'identification des principaux partenaires stratégiques en matière d'investissement, y compris les IFI et les bailleurs de fonds, le secteur privé, les bailleurs de fonds non traditionnels et les fondations ;
- Les prévisions d'engagement à moyen terme des ressources propres des États dans le secteur ;
- L'investigation, dans le cadre de la stratégie globale de mobilisation de ressources, des opportunités offertes par des sources de financement innovantes telles que le financement carbone, les fonds de participation privés et l'utilisation des fonds de l'aide pour obtenir un financement des banques commerciales.
- **Renforcement des capacités** : dans le cadre du soutien à la préparation des programmes d'investissement, la Facilité pourrait fournir le renforcement des capacités de planification du secteur et de conception de programmes au niveau national. Cela comprendrait :
 - Le transfert de compétences d'analyse sectorielle et de conception de programmes d'investissement à travers des cours personnalisés organisés dans le pays ;
 - Une formation sur le tas directement liée aux tâches de formulation des programmes d'investissement ;
 - Le partage systématique d'expériences à travers le continent.
- **La création d'un système efficace de S&E** : un système de S&E efficace et en temps voulu devrait faire partie intégrante de la deuxième étape. Il nécessiterait l'intégration d'indicateurs tirés de chacun des quatre piliers, en plus de ceux qui sont déjà proposés par le Pilier 3.

Fonctions centrales d'appui

En plus des recommandations faites ci-dessus par rapport au Secrétariat du PDDAA, d'importantes décisions doivent être prises et des agendas définis pour l'appui au PDDAA au niveau continental, chargé d'accompagner le processus au niveau national.

Les propositions faites dans l'avant-projet de Guide pour la mise en œuvre en matière de création d'**Équipes nationales du PDDAA**, basées sur les institutions nationales existantes, mettent également l'accent sur la nécessité pour l'équipe d'être plus ouverte à un processus multi-intervenants. L'objectif est d'élargir la responsabilité de la mise en œuvre au-delà du gouvernement et d'un point focal unique nommé par un ministère, en l'étendant à une équipe capable d'adopter une approche du développement beaucoup plus inclusive et de traiter les priorités qui sont celles du secteur privé et de la société civile, ainsi que les problèmes qui pourraient se poser au gouvernement.

De même, un **Groupe des ressources du PDDAA**, comprenant le Secrétariat, les CER et les ICP, est proposé pour soutenir la mise en œuvre et le renforcement des capacités au niveau des pays. Ce groupe devrait acquérir rapidement de l'expérience dans les processus de mise en œuvre au profit de tous les pays et soutenir le travail des équipes nationales jusqu'à ce qu'elles deviennent autonomes. Une implication importante de cette proposition, largement appuyée par le Bilan, est qu'elle enlève aux CER la responsabilité exclusive de la mise en œuvre du PDDAA. Cela réduira l'urgence d'une réforme et d'un renforcement des CER, ce qui est un travail de longue haleine, tout en mettant à disposition une équipe exclusivement concentrée sur la mise en œuvre au niveau national.

Recommandations générales

- **Identifier les programmes « phares » réalisables** : des ressources devraient être mobilisées pour davantage de programmes « phares »¹³, qui prouveront l'importance et la cohérence continentales du PDDAA en impliquant chacun un groupe représentatif de pays et en s'inspirant des exemples de TerrAfrica et FAAP. En particulier, la création de « centres d'excellence » pour l'agronomie, présentée ci-dessous, offre au PDDAA une opportunité d'assumer son rôle de fournisseur de biens publics continentaux.
- **Encourager les liens avec les bailleurs de fonds non traditionnels** : les fondations actives dans le secteur et les bailleurs de fonds non traditionnels de plus en plus actifs au niveau du soutien de l'investissement privé dans l'agriculture devraient être approchés dans le but d'obtenir leur participation à la programmation au niveau des pays.
- **Soutenir la formulation des stratégies régionales pour l'agriculture** : il faudrait encourager les CER, comme l'a fait la CEDEAO, à plus se concentrer sur la formulation de stratégies régionales pour l'agriculture, ce qui correspond à leurs responsabilités régionales primaires. Ces stratégies peuvent servir de cadres à des stratégies nationales particulières et aider à porter une plus grande attention aux questions régionales, par exemple, le commerce des denrées de base et des produits agricoles, le commerce transfrontalier du bétail et la santé animale. Ces stratégies devraient se concentrer sur l'identification des « biens publics régionaux » qui pourraient se transformer en programmes ciblés de soutien à l'assistance technique apportée par les CER.

Recommandations pour la connaissance

- **Élargir le ReSAKSS** : une deuxième phase du programme ReSAKSS devrait être préparée avec assez de ressources pour pouvoir mettre en fonction le cadre de S&E et veiller à ce que les leçons tirées de la première phase soient traitées, y compris :
 - L'extension du travail de soutien analytique pour engager les décideurs à appliquer les résultats de l'analyse ;
 - L'intégration de l'analyse de l'efficacité des dépenses publiques et de la gestion des finances publiques dans le secteur ;
 - La prise de dispositions particulières pour le transfert des compétences d'analyse aux institutions africaines ;
 - La préparation d'un programme de soutien au renforcement systématique des systèmes nationaux de collecte des statistiques et données dans les pays dont les bases de données sont médiocres.
- **Se concentrer sur la gestion de la connaissance** : la gestion de la connaissance dans le secteur de l'agriculture constitue un important bien public continental. Elle devrait inclure :
 - La réalisation d'une méso analyse continentale systématique des programmes sectoriels de l'agriculture en vue d'identifier les contraintes pesant sur l'efficacité des résultats et les contraintes de capacités dans le secteur.
 - La facilitation de l'échange des expériences en matière de planification et de mise en œuvre au sein et entre les régions.
 - L'apport de ressources pour s'assurer que les ICP travaillent en réseau avec les institutions compétentes à travers le continent et soutiennent le transfert et l'analyse de la

¹³ Les exemples seraient entre autres, le riz NERICA et le Plan pour l'Afrique d'adaptation de l'agriculture qui aborde le problème de la résistance de l'agriculture au changement climatique.

- connaissance dans chaque pays.
- L'élargissement de l'implication des institutions africaines dans chacun des piliers pour inclure des groupes de personnes expertes.
- Le ciblage du soutien au renforcement des capacités apporté aux CER dont les capacités sont moins développées (CEEAC, SADC) en vue de faciliter l'appui financier des PD.
- La garantie que tous les documents du PDDAA sont disponibles en français et en anglais et que du matériel d'interprétation est fourni pendant les réunions, afin de corriger l'impression que le PDDAA favorise les anglophones et de promouvoir un partage plus efficace de l'expérience.
- **Créer des centres d'excellence en agronomie** : la baisse des ressources consacrées à la recherche et développement (R&D) en agronomie en Afrique devrait être inversée grâce à la fourniture par le PDDAA d'un bien public continental « phare » : un réseau africain de « centres d'excellence » en agronomie. Pour le créer en utilisant efficacement les maigres ressources disponibles, il faut identifier et renforcer les centres sous-régionaux, et les associer aux institutions nationales homologues, afin de promouvoir et soutenir les pratiques modèles en biologie. Cette opération aurait pour but de :
 - Créer un réseau d'institutions capable de piloter la mise en œuvre des projets de R&D.
 - Promouvoir le partage et une utilisation efficace des maigres ressources financières, humaines et matérielles de la R&D.
 - Créer un réseau d'installations de R&D de pointe.
 - Fournir des infrastructures de R&D capables d'attirer et utiliser les compétences des scientifiques africains de la diaspora.
 - Constituer des points focaux pour la communauté scientifique africaine.
 - Renforcer les capacités des scientifiques africains.
 - Faciliter le partage et la gestion de la connaissance en biologie.
 - Attirer l'investissement vers la recherche en biologie.

Recommandations pour le S&E

- **Mettre en place un ensemble d'indicateurs de performance réalistes** : l'ensemble informel d'indicateurs de performance du PDDAA, actuellement limité à la réalisation des tables rondes et à la signature des pactes, devrait être élargi pour inclure un système de gestion axée sur les résultats et le cadre logique associé, au niveau du Secrétariat du PDDAA, des CER et des pays. Cela impliquerait :
 - La création d'un système simple pour la production de rapports réguliers sur les indicateurs clés au niveau national et des CER, alimentant un système continental, s'inspirant du travail sur les indicateurs réalisé par la Plateforme mondiale des donateurs pour le développement rural.
 - La mise en place d'un système de « fiche de résultat » reprenant une sélection d'indicateurs et pouvant servir à l'établissement de rapports destinés aux chefs d'États et aux PD.
- **Réaliser des études d'impact** : un programme d'études d'impact à convenir entre les pays, les CER et les PD doit être conçu, avec suffisamment de fonds pour permettre la réalisation de plusieurs études chaque année, les résultats devant être présentés à la PP du PDDAA et à la CUA.

Renouvellement des partenariats

Après cinq ans d'existence, peu des résultats attendus ont été atteints. Il est donc important que le PDDAA s'efforce de renouveler ses partenariats existants avec les pays, les CER, les ICP et les PD, et d'en établir de nouveaux avec le secteur privé, la société civile, les bailleurs de fonds émergents et les fondations.

Recommandations

- **Relancer le PDDAA** : utiliser les résultats du Bilan pour relancer le PDDAA pendant le Sommet des chefs d'État de l'UA de juillet 2009, avec des propositions pour un ensemble renforcé de principes directeurs, des modalités de mise en œuvre du PDDAA en tant que prestataire de services, et une structure administrative et de gouvernance plus cohérente.
- **Rechercher de nouveaux partenariats** : de nouveaux partenariats devraient être recherchés, entre autres :
 - Avec de nouvelles initiatives telles que l'Équipe spéciale de haut niveau du Secrétaire général des Nations Unies (HLTF) sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire et le Partenariat mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire (PMASA), le PDDAA offrant un cadre aux activités en Afrique et assurant une cohérence entre les programmes au niveau national.
 - Avec les principaux nouveaux acteurs du secteur de l'agriculture, en ciblant les bailleurs de fonds émergents, en particulier la Chine et les fondations telles que l'AGRA.
 - Avec le secteur privé et la société civile, en leur permettant de faire entendre leur « voix » dans la gouvernance du PDDAA, éventuellement à travers les associations agricoles régionales, les associations d'affaires et les chambres de commerce.
 - Avec des organisations telles que l'Association des parlementaires européens pour l'Afrique (AWEPA), dans le cadre du programme Mobiliser les parlementaires en faveur du NEPAD (MPN) de l'UE, en vue d'attirer l'attention des électeurs occidentaux sur le PDDAA.
- **Maintenir l'agriculture africaine à l'agenda du développement** : il faudrait redoubler d'effort pour maintenir l'agriculture africaine à l'agenda du développement à un moment où la récession mondiale frappe les recettes des États africains et menace potentiellement l'étendue de l'assistance au développement.
- **Consolider les partenariats existants** : de nouveaux efforts doivent être consentis pour :
 - Faire du lobbying en faveur du PDDAA auprès des agences des PD, à travers la PP, et aider à s'assurer que l'engagement politique des PD au niveau des sièges soit répercuté au niveau des bureaux locaux des PD et des groupes de travail des bailleurs de fonds.
 - Renouveler, pays par pays, le soutien politique au sein de l'Afrique, sous la direction du Secrétariat du PDDAA et en collaboration avec les CER, en ciblant les pays qui ont été lents à adopter le cadre du PDDAA, et en incluant des efforts particuliers destinés aux parlementaires.
 - Établir des liens plus solides et plus systématiques avec le FPA en vue de réaliser l'objectif de présentation aux PD de rapports sur l'état d'avancement du PDDAA.
- **Adopter de nouvelles cibles, plus nuancées, pour les principaux « titres » du PDDAA** : une nouvelle et plus attractive cible politique doit être adoptée pour le PDDAA¹⁴. Elle ferait référence au commerce des denrées alimentaires ou au niveau des importations alimentaires sur le

¹⁴ L'engagement de 10 % du budget et l'objectif de 6 % de croissance sont considérés comme trop technocratiques pour susciter un large soutien politique

continent et serait l'occasion d'affiner la définition de l'Engagement de Maputo, par exemple, en faisant le lien entre le niveau de dépense ciblé et la contribution de l'agriculture au PIB.

6. Plan stratégique 2008-2013 : Commentaires

Le Plan stratégique pour l'agriculture du NEPAD 2008-2013 a été rendu public à la fin 2008. Il comporte cinq domaines stratégiques :

- Établissement de partenariat et de coalition pour associer les ressources aux programmes d'investissement dans l'agriculture ;
- Promotion de la qualité de la mise en œuvre du PDDAA ;
- Facilitation et coordination du S&E ;
- Gestion de la communication et de l'information ;
- Exploitation des réflexions clés sur les questions émergentes liées à l'agriculture.

Sous l'impulsion du Plan stratégique, le PDDAA se dirige dans la bonne direction, avec le début d'un cadre de gestion axé sur les résultats, la spécification préliminaire des éléments à produire et la définition du rôle du Secrétariat. L'avant-projet de Guide pour la mise en œuvre du PDDAA détaille en grande partie la manière d'améliorer le processus de mise en œuvre du PDDAA. Certains éléments clés du Plan qui ont été considérés comme positifs sont présentés ci-dessous :

- Le Plan continue de placer la mobilisation des ressources au sommet de l'agenda, mais limite sagement sa portée à la « des programmes d'investissement agricole de qualité ».
- Le Secrétariat considère que son rôle est de plaider en faveur de la mobilisation de plus de ressources en utilisant des mécanismes comme la PP du PDDAA.
- L'accent est mis sur l'importance d'aligner des partenaires du secteur privé derrière le PDDAA. Cela vise toutefois clairement les seuls fondations philanthropiques et bailleurs de fonds émergents, et aucune attention particulière n'est accordée au rôle que peuvent tenir le secteur privé local ou l'IDE.
- Le Plan souligne l'importance de la communication et de l'information en tant que puissant mécanisme de partenariat et commence à formuler ce qui pourrait devenir une stratégie de gestion de la connaissance.
- L'élaboration de systèmes de S&E est une priorité si on veut pouvoir suivre les progrès réalisés et apporter une contribution à la gestion de la connaissance.
- Le Plan prévoit que le PDDAA a un rôle à jouer dans la stimulation des connaissances africaines et identifie certaines des questions émergentes qui doivent être abordées, comme le changement climatique et la bioénergie.
- La « structure d'une équipe élargie », qui pourrait inclure le Secrétariat et les parties des CER et des ICP concernées, est saine mais pourrait s'avérer problématique dans un contexte où la communication est médiocre et où le personnel assume beaucoup de responsabilités différentes.
- L'administration du Secrétariat est supposée rester complètement dans les mains de la DBSA. Bien que cela permette au Secrétariat de rester « mince », le coût en termes d'autonomie et de flexibilité pourrait s'avérer excessif.
- La proposition faite dans le Plan de passer d'un financement du Secrétariat par les bailleurs de fonds à un financement direct du programme de travail et de clarifier les obligations de rapportage et la redevabilité du personnel détaché est essentielle.

- Bien que le Plan prévoie une plus forte collaboration avec la CUA, il n'en précise pas clairement les implications pratiques.
- La proposition de collaborer plus efficacement avec d'autres unités du NEPAD et d'entreprendre des activités conjointes est un pas important dans la direction d'un NEPAD plus cohésif.

7. Conclusions

En tant que concept politique, le PDDAA a connu une genèse longue et difficile dans un domaine qui, dans la plupart des pays d'Afrique, s'avère complexe et très sensible. Sa tâche est de s'atteler au processus de réforme aux niveaux national, régional et continental, et d'aborder les questions de sécurité alimentaire, d'accès à la terre et à l'eau, de marchés et de la connaissance. Il a pris appui sur une vague d'engagements politiques visant à réduire l'extrême pauvreté et la faim, au moyen d'un accroissement important des investissements dans le secteur agricole, et à y arriver en se basant sur une appropriation et un leadership africains.

Bien que le NEPAD ait réussi à faire entendre une voix cohérente en faveur de l'engagement de l'Afrique vis-à-vis du développement et à s'attirer le solide soutien des partenaires au développement, son volet agricole – le PDDAA – a été au départ accueilli avec un certain scepticisme. Malgré cela, cinq ans plus tard, le PDDAA a été plus loin que n'importe quel autre volet du Partenariat dans le recours au pilotage africain et l'acceptation de ses principes par des instances allant des chefs d'État aux ministères techniques. Il a aussi obtenu un engagement fort de la part de tous les principaux PD.

La mise en œuvre du PDDAA – au niveau régional et national la concrétisation de l'ensemble du concept et des principes – a duré bien moins de cinq ans et pour cette raison l'évaluation a trouvé inappropriée l'évaluation de son impact sur la croissance de l'agriculture. L'accent était plutôt mis sur l'évaluation de la pertinence, l'efficacité et la pérennité de la mise en œuvre du processus du PDDAA et sur la formulation de recommandations sur la manière d'améliorer ce processus.

La pertinence du PDDAA par rapport à l'objectif d'accélération de la croissance du secteur agricole en Afrique est incontestablement reconnue. L'approche du PDDAA a fait la preuve de sa pertinence au niveau national et s'est montrée capable de s'adapter aux principaux défis apparus depuis sa création, comme la crise des prix alimentaires, le changement climatique et la bioénergie. Toutefois, le PDDAA doit renforcer sa pertinence par rapport au secteur privé et à la fourniture d'un soutien technique capable d'éclairer la formulation des stratégies et politiques nationales.

Les processus élaborés à travers une large consultation et par essais et erreurs pour traduire les principes du PDDAA dans la réalité ont eu une efficacité limitée. Ils ont été entravés par des objectifs parfois confus, des cibles excessivement ambitieuses, un manque de ressources humaines et financières et des structures de gouvernance et d'administration mal adaptées à l'ampleur des tâches à réaliser. La combinaison de différents facteurs permet néanmoins d'espérer un avenir nettement plus efficace et encourageant. Au niveau technique, de solides cadres ont été établis pour les quatre piliers du PDDAA et devraient mieux éclairer le dialogue politique et stratégique au niveau des pays, et un nouvel ensemble de directives plus faciles à utiliser a été préparé pour la mise en œuvre du processus de tables rondes. Avec l'intégration complète du NEPAD à l'UA et la désignation d'un directeur général du NEPAD autonome, le Secrétariat du PDDAA devrait connaître une nouvelle ère. Il se sent également bien préparé avec un plan stratégique quinquennal crédible axé sur les résultats. La promesse de réussite est garantie durant les cinq prochaines

années par les 60 millions de dollars EU du Fonds fiduciaire multi-bailleurs, qui donneront des moyens d'exister à des processus prêts à démarrer.