European Centre for Development Policy Management
ecdpm

Document de réflexion

N° 158
Avril 2014

Évaluation indépendante du Fonds fiduciaire multi-donateurs du PDDAA

ECDPM, ESRF et LARES

www.ecdpm.org/dp158fr

Évaluation indépendante du Fonds fiduciaire multi-donateurs du PDDAA

ECDPM, ESRF et LARES

Avril 2014

Messages-Clés

Ce rapport constate que le Fonds fiduciaire multi-donateurs (FFMD) d'appui au Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) a joué un rôle essentiel dans le renforcement des capacités des institutions chargées de faire progresser le PDDAA aux niveaux continental et régional et dans l'amélioration de la coordination autour du PDDAA.

Il relève néanmoins d'importantes lacunes dans la traduction de cet appui en impacts concrets à l'échelon national. L'élaboration d'un futur FFMD devrait chercher à combler ces lacunes.

Le FFMD ne sera plus efficace qu'à condition d'améliorer la gouvernance du Fonds et de préciser son rôle vis-à-vis des structures du PDDAA et des autres formes d'appui au PDDAA. Cette amélioration du FFMD ne sera néanmoins effective que si d'autres conditions préalables sont remplies, comme l'octroi d'un rôle plus important pour les parties prenantes nationales dans le PDDAA continental, une meilleure intégration transversale du PDDAA dans les organes officiels des CER de l'UA et une subsidiarité plus affirmée.

Avertissement

Ce rapport a été financé par le gouvernement britannique : les points de vue exprimés ne reflètent toutefois pas nécessairement la politique officielle du gouvernement britannique.

Sommaire

Remerciements iv
Liste des sigles et acronymes iv
Résumé vi
1. Introduction 1
1.1. Contexte et méthodologie 1
1.2. Notre démarche et ses limites 3
2. Théorie du changement du FFMD du PDDAA et résultats escomptés 5
3. Messages-clés des précédentes revues du FFMD 7
4. Constatations : capacités, performance nationale, alignement et coordination 10
4.1. Le FFMD et le renforcement des capacités des institutions chefs de file 10
4.2. Performance du FFMD et du PDDAA 15
4.3. Alignement et coordination du soutien au PDDAA 19
4.4. Des tendances positives récentes et une importante année à venir 24
5. Quel avenir ? 25
5.1. Le sentiment qu'il faut maintenir un fonds fiduciaire multi-donateurs du PDDAA et qu'il n'y a pas d'alternative évidente 25
5.2. Il faut impérativement améliorer la gouvernance du FFMD et préciser son rôle vis-à-vis de l'ensemble des structures du PPDAA et des autres formes d'appui au PDDAA pour relever les nouveaux défis 27
5.3. Un rôle plus important pour les pays dans le PDDAA continental, une meilleure intégration transversale dans les organes officiels des CER de l'UA et une subsidiarité plus affirmée sont-elles les conditions préalables à une amélioration du FFMD ? 31
5.4. Un futur FFMD plus efficace implique-t-il de nouveaux fonds subsidiaires pour soutenir davantage d'institutions et de thèmes prioritaires ? 36
5.5. Hébergement d'un futur FFMD 41
Annexe I : Documents consultés 44
Annexe II : Comité du partenariat 46
Annexe III : Tableaux et graphiques 47
Annexe IV : Le processus du PDDAA 49
Annexe V : Ébauche du Cadre de résultats du PDDAA 50
Annexe VI : Entretiens 51
Annexe VII : Termes de référence 57

Liste des encadrés

Encadré 1 – Le PDDAA au Sénégal 11
Encadré 2 – Le PDDAA au Gabon 17
Encadré 3 – Le PDDAA en Tanzanie 17
Encadré 4 – Le PDDAA au Cameroun 18
Encadré 5 – Le PDDAA en Éthiopie 21
Encadré 5 – Le PDDAA et l'appui du FFMD au Botswana 27

Remerciements

Nous tenons à remercier l'ensemble des personnes interviewées pour le temps qu'elles nous ont accordé et la patience dont elles ont fait preuve ; pour la qualité des entretiens et pour avoir mis tous les documents pertinents à notre disposition, ce qui nous a grandement facilité la tâche. Nous remercions en particulier l'équipe PDDAA de la Banque mondiale pour la diversité et la qualité des documents relatifs au FFMD qu'elle nous a transmis.

Liste des sigles et acronymes

ANE	Acteur non-étatique
ASARECA	Association pour le renforcement de la recherche agricole en Afrique de l'Est et centrale
ASDP	Programme de développement du secteur agricole *(Agricultural Sector Development Programme)*
AT	Assistance technique
ATA	Autorité de transformation agricole
BM	*Business Meeting*
CAE	Communauté d'Afrique de l'Est *(East African Community)*
CCARDESA	Centre de coordination de la R&D agricole pour l'Afrique australe *(Centre for Coordination of Agricultural Research et Development for Southern Africa)*
CE	Commission européenne
CEBEVIRHA	Commission économique du bétail, de la viande et des ressources halieutiques
CEDEAO	Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest
CEEAC	Communauté économique des États d'Afrique centrale
CER	Communauté économique régionale
CGIAR	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
CIC	Connaissances, information et compétences
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
COMESA	Marché commun d'Afrique orientale et australe *(Common Market for Eastern et Southern Africa)*
COMIFAC	Commission des forêts d'Afrique centrale
CORAF	Conseil ouest- et centre africain pour la recherche et le développement agricoles
COREP	Comité régional des pêches du Golfe de Guinée
CP	Comité de partenariat
CUA	Commission de l'Union africaine
DERA	Département de l'économie rurale et de l'agriculture
DFID	Agence britannique pour le développement international
EAFF	Fédération des agriculteurs d'Afrique de l'Est *(East African Farmers Federation)*
ECDPM	Centre européen de gestion des politiques de développement
ECOWAP	Politique agricole de la CEDEAO
ESC	Examen sectoriel conjoint

ESPD	Équipe spéciale des partenaires du développement
ESRF	Economic and Social Research Foundation
FANRPAN	Réseau d'analyse politique de l'alimentation, de l'agriculture et des ressources naturelles *(Food, Agriculture and Natural Resources Policy Analysis Network)*
FAO	Organisation pour l'alimentation et l'agriculture
FARA	Forum africain pour la recherche agricole
FED	Fonds européen de développement
FFMD	Fonds fiduciaire multi-donateurs
FIDA	Fonds international pour le développement agricole
G8	Groupe des Huit
GAFSP	Programme mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire *(Global Agriculture and Food Security Program)*
GIZ	Agence allemande pour la coopération internationale *(Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)*
GTDA	Groupe de travail des donateurs de l'agriculture
GTSA	Groupe de travail sur le secteur agricole
IBAR	Bureau interafricain des ressources animales *(Inter-African Bureau for Animal Resources)*
ICP	Institution chef de file du pilier
IFPRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires *(International Food Policy Research Institute)*
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement *(Intergovernmental Authority on Development)*
JAG	Joint Action Group
LARES	Laboratoire d'analyse régionale et d'expertise sociale
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NPCA	Agence de planification et de coordination du NEPAD
OP	Organisation paysanne
PDDAA	Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine
PNIA	Programme national d'investissement agricole
PP	Plate-forme de partenariat
PPP	Partenariat public-privé
PRIA	Plan régional d'investissement agricole
PROPAC	Plate-forme régionale des organisations paysannes d'Afrique centrale
ReSAKSS	Système régional d'analyse stratégique et d'appui à la connaissance *(Regional Strategic Analysis and Knowledge Support System)*
RMP	Revue à mi-parcours
ROPPA	Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l'Afrique de l'Ouest
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SUN	Scaling Up Nutrition
TAFSIP	Plan d'investissement tanzanien dans l'agriculture et la sécurité alimentaire *(Tanzania Agriculture and Food Security Investment Plan)*
UA	Union africaine
UE	Union européenne
USAID	Agence américaine pour le développement international

Résumé

Ce rapport est le fruit d'une évaluation indépendante du Fonds fiduciaire multi-donateurs (FFMD) du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA), réalisée par le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM), le Laboratoire d'analyse régionale et d'expertise sociale (LARES) et l'*Economic and Social Research Foundation* (ESRF). Cette **évaluation indépendante s'articule autour de trois grandes questions** :

- Le FFMD renforce-t-il les capacités des institutions chefs de file qui soutiennent la mise en œuvre du PDDAA ?
- Dans quelle mesure le soutien à la mise en œuvre du PDDAA au travers d'institutions sponsorisées par le FFMD contribue-t-il à changer les politiques publiques et la planification dans le secteur agricole des pays concernés ? Quelles sont les perceptions concernant la performance globale du PDDAA ?
- Le FFMD a-t-il amélioré l'alignement et la coordination de l'appui fourni au PDDAA ?

Sur le plan **méthodologique,** cette évaluation indépendante s'est déroulée en deux temps : tout d'abord, une revue bibliographique des éléments probants, ensuite une série d'entretiens qualitatifs avec un large éventail de parties prenantes internationales, continentales, régionales et nationales. Compte tenu de la complexité des processus en jeu, des thématiques plurielles du PDDAA et de la diversité des acteurs étatiques et non étatiques concernés, une évaluation complète du FFMD du PDDAA aurait nécessité plus de temps de discussion et d'analyse. Le propos n'était pas de réaliser une évaluation « exhaustive », pas plus qu'une revue à mi-parcours, mais bien d'alimenter les débats en cours sur les processus du PDDAA. Le temps imparti pour cette mission était court, afin que ses résultats puissent effectivement nourrir le débat sur la marche à suivre en 2014 concernant les questions d'efficacité du FFMD, dans l'optique de la réflexion qui va s'amorcer dans le cadre de l'Année de la sécurité alimentaire de l'Union Africaine (UA).

Capacités des institutions chefs de file

Le FFMD, par l'entremise de ses fonds subsidiaires, a permis aux institutions chefs de file de mieux piloter le processus du PDDAA au plan international, ainsi qu'aux niveaux des régions et du continent africains. Les fonds subsidiaires du FFMD ont eu un effet particulièrement remarquable sur les capacités des institutions bénéficiaires. Ce renforcement des capacités s'est accompagné, dans les institutions continentales et régionales qui en ont bénéficié, d'une meilleure appropriation du processus (bien que l'on ne puisse pas en dire autant de l'appropriation du PDDAA au niveau national). Le FFMD a fourni un appui qui s'est essentiellement traduit par le recrutement de personnel et une amélioration des compétences organisationnelles, de planification des processus, de gestion financière et d'assistance technique (AT), autant de capacités indispensables et très appréciées ; il s'agirait néanmoins de s'intéresser davantage aux capacités de gestion des connaissances et d'analyse politique et stratégique. L'appui fourni par l'entremise des fonds subsidiaires du FFMD, en comparaison de celui fourni au travers de la modalité « assistance technique » (la troisième composante du FFMD), s'avère en outre plus efficace du point de vue du renforcement des capacités.

Plusieurs idées relativement consensuelles mériteraient d'être creusées en vue d'améliorer l'efficacité du FFMD :

- réduire les activités d'AT ad hoc (y compris en termes de pourcentage sur l'ensemble des ressources du FFMD);
- mettre davantage l'accent sur le renforcement des capacités techniques et sur une planification et un suivi plus systématiques de ce renforcement (en prévoyant par exemple des indicateurs de capacités des institutions chefs de file dans le nouveau Cadre de résultats du PDDAA actuellement à l'étude) ;
- définir des objectifs de renforcement institutionnel plus élevés et davantage ciblés ;
- investir davantage dans la gestion des connaissances à tous les niveaux.

Performance du FFMD et du PDDAA au plan national

Le PDDAA a suscité une prise de conscience à nulle autre pareille. Il a mis l'agriculture au cœur de la croissance économique et de la sécurité alimentaire de l'Afrique et permet à chacun de s'exprimer sur les problématiques agricoles de l'Afrique, que ce soit au plan national, régional ou continental. Dans certains pays, il a contribué à une meilleure coordination intersectorielle, une meilleure coordination des donateurs entre eux et une augmentation des investissements publics, privés et des partenaires du développement. Le **bilan des avancées au plan national reste toutefois mitigé**, le PDDAA pâtissant trop souvent d'un manque d'appropriation et de pérennité financière (qui n'est d'ailleurs pas un problème propre au PDDAA : les initiatives régionales et continentales ont souvent du mal à se faire accepter au niveau national). Cela tient en grande partie à la dynamique de l'économie politique des pays (et l'on ne doit pas attendre du FASM qu'il règle tous les problèmes nationaux). Sur un plan positif, le PDDAA a souvent fourni un lieu d'expression aux acteurs non étatiques (ANE) du secteur agricole. Le FFMD aurait malgré tout pu faire mieux et fournir aux pays et aux institutions chefs de file les outils nécessaires pour passer de la phase de préparation des PNIA à leur mise en œuvre effective, alors qu'on continue d'observer un processus à deux vitesses entre le niveau continental et le niveau national.

Quelques propositions de recommandations relativement fédératrices :

- il faudrait s'intéresser davantage à l'économie politique dans le cadre du PDDAA, avant et après la signature d'un *Compact*, (pour rendre le PDDAA « politiquement plus intelligent »), éventuellement avec l'appui d'un futur FFMD;
- le FFMD devrait fournir aux pays et aux institutions chefs de file les outils nécessaires pour passer de la préparation des PNIA à leur mise en œuvre, c'est-à-dire, créer des modèles, des tâches, des systèmes et des produits qui entretiennent la dynamique du PDDAA après la signature des pactes et des plans d'investissement ;
- la mise en œuvre du PDDAA au niveau national pourrait notamment passer par un appui aux revues sectorielles conjointes au niveau national.

Alignement et coordination du soutien au PDDAA

Le FFMD n'a contribué que très modestement à améliorer l'alignement de l'appui fourni au PDDAA. On note en effet que l'alignement de l'appui fourni au PDDAA par rapport aux priorités des plans d'investissement nationaux et régionaux demeure limité. La faute en revient autant aux pays ou aux régions d'Afrique qu'aux partenaires du développement (l'aide bilatérale se cantonne aux priorités fixées par les ministères des finances ou du plan, qui diffèrent bien souvent de celles des PNIA, ou aux priorités des partenaires du développement). **Le FFMD a le mérite d'avoir considérablement renforcé la coordination à divers niveaux**, surtout entre les institutions chefs de file africaines, entre les secteurs, et entre les partenaires du développement qui contribuent au FFMD. **En revanche, la coordination entre les partenaires du développement qui contribuent au FFMD et ceux qui n'y contribuent pas est perçue comme étant relativement faible,** ce qui entraîne de gros problèmes de duplication des efforts et complique singulièrement la mise en œuvre du PDDAA, avec en plus des thématiques prioritaires qui changent continuellement avant même que des résultats concrets aient été obtenus.

Quelques mesures relativement consensuelles permettraient de résoudre ces problèmes d'alignement et de coordination :

- renforcer la cohérence et les échanges d'information entre ministères, tant au sein des gouvernements / CER africaines qu'au sein des structures des partenaires du développement (entre les sièges, les antennes régionales et nationales, par exemple ; les partenaires du développement devraient initier la plupart de leurs collaborateurs au PDDAA, qu'il s'agisse du personnel de terrain, des experts thématiques en charge de l'aide pour le commerce, l'eau et l'assainissement, etc.) ;
- les partenaires du développement devraient superviser plus systématiquement l'alignement aux niveaux continental, régional et national ;
- mettre un terme à l'approche « que cent fleurs s'épanouissent », au profit d'un traçage et d'une planification / coordination plus systématiques et plus transparents de toutes les activités d'appui du PDDAA (reporting plus régulier, y compris sur les fonds subsidiaires du FFMD) en lien avec l'Accord de partenariat et le Cadre de résultats en cours d'élaboration (qui devrait inclure des indicateurs liés à la coordination et à l'alignement).

Les principaux acteurs du PDDAA, dont les institutions chefs de file, sont parfaitement conscients de la plupart des lacunes précitées en matière de capacités, de performance nationale, d'alignement et de coordination. **Les entretiens et les missions ont révélé une forte volonté de capitaliser les expériences positives, ainsi qu'une forte volonté pour reprendre en mains les sujets de préoccupation**. Il s'ensuit que l'Année de l'agriculture et de la sécurité alimentaire de l'UA sera cruciale pour l'avenir du FFMD et pour axer davantage le PDDAA sur les résultats.

Quel avenir ?

Hormis le FFMD, il n'y pas d'alternative de soutien évidente aux institutions chefs de file et au processus PDDAA en général, que ce soit au plan régional, continental ou international. L'octroi aux institutions chefs de file d'appuis budgétaires distincts affectés au PDDAA ne saurait garantir un même niveau de coordination, de partage des enseignements et de « rentabilité » (tant au sein des diverses

organisations africaines et des partenaires du développement qu'entre celles-ci), pas plus que la promotion d'une approche continentale globale. Améliorer la performance et l'impact global du PDDAA deviendrait compliqué si le FFMD et l'appui budgétaire accordé aux différentes institutions chefs de file s'arrêtaient demain. **Pour beaucoup, le maintien du Fonds fiduciaire multi-donateurs du PDDAA apparaît donc comme une nécessité** pour soutenir et améliorer le processus du PDDAA dans son ensemble (en renforçant notamment la capacité des institutions chefs de file à accompagner les pays dans la mise en œuvre du PDDAA). **Diverses améliorations s'avéreraient toutefois nécessaires pour rendre le FFMD plus efficace :**

- Améliorer la gouvernance du FFMD et préciser le rôle de chacun de ses fonds subsidiaires par rapport à l'ensemble des structures et de l'appui du PDDAA :
  - dans l'Accord de partenariat, préciser / formaliser la relation entre le Comité de partenariat du FFMD (CP), l'Équipe spéciale des partenaires du développement (ESPD) et le Business Meeting (BM) : le BM est l'instance décisionnelle suprême ; en-dessous, l'ESPD est le principal forum de coordination des partenaires du développement et le FFMD l'un des divers mécanismes d'appui au PDDAA ; l'ESPD comme le FFMD doivent réagir aux décisions prises par le BM ;
  - Préciser les liens de redevabilité et de reporting, surtout « verticaux » du FFMD (c.-à-d. vers les dirigeants et les gestionnaires des institutions membres du BM et du CP), y compris pour toute future modalité d'AT (qui devrait également être plafonnée) ;
  - Assurer également un suivi des résultats obtenus grâce à l'appui du FFMD (en d'autres termes, la performance par rapport aux objectifs du PDDAA et les progrès dans la mise en œuvre) et pas seulement les apports (produit réel de chaque activité financée) ;
  - Étudier « le pour et le contre » des différents scénarios de réforme dans la composition et les procédures du CP (comme l'octroi d'un siège permanent à chaque CER au sein de l'actuel CP), par exemple : la création de deux instances, l'une « africaine » chargée de gérer le processus et de sélectionner ce qui sera financé, l'autre « des donateurs » ayant le droit d'opposer son véto aux propositions faites par la première ; ou la création d'un secrétariat technico-administratif pour la gestion au quotidien, auquel serait adjoint un « Directoire du FFMD» qui serait un forum de supervision et de plaidoyer auprès des autres partenaires du développement.
- Outre les fonds subsidiaires dédiés aux institutions chefs de file (et ceux à venir pour le reste des CER), créer de nouveaux fonds subsidiaires afin de soutenir plus d'institutions africaines (notamment des réseaux continentaux ou régionaux d'ANE et des instituts du savoir) et de thèmes prioritaires (éventuellement par le biais des groupes d'action conjoints du PDDAA) ;
- Une part plus importante de l'appui fourni par l'ensemble des fonds subsidiaires devrait être réservée aux demandes urgentes des parties prenantes nationales et à la pérennisation de la mise en œuvre nationale une fois le PNIA mis en place, tout en étudiant la possibilité d'un moratoire sur les sous-processus PDDAA continentaux (CIC, par exemple) et sur les priorités thématiques choisies par les instances supérieures (les stratégies agro-industrielles, par exemple) ;
- Améliorer la planification des activités des FFMD en précisant davantage les plans de mise en œuvre de chacun de ses fonds subsidiaires et en hiérarchisant mieux les priorités (à l'image du Plan stratégique et opérationnel 2014-2016 du DERA de la CUA), de même qu'en répartissant mieux les tâches entre les diverses activités soutenues par les différents fonds subsidiaires.

Vu le nombre de problématiques mises en lumière par le présent rapport, **tout nouveau fonds fiduciaire ne pourra qu'être le fruit d'un travail approfondi** (passant par des consultations dans chaque pays afin de renforcer l'appropriation nationale), qui prend le temps nécessaire et qui, dans l'idéal, ne se fera qu'après l'adoption de l'Accord de partenariat et du nouveau Cadre de résultats. Non contentes d'améliorer l'efficacité du FFMD, des améliorations avisées et consensuelles inciteront d'autres donateurs à participer à un futur FFMD. Enfin, ce processus devrait également être l'occasion de s'interroger sur les

organisations les plus à mêmes d'héberger un futur FFMD, au rang desquelles des institutions africaines comme la Banque africaine de développement.

C'est l'ensemble de la machine PDDAA qui doit être « relancée » car c'est la condition préalable à un meilleur fonctionnement du FFMD. Ceci suppose **:**

- que le PDDAA continental **accorde une place plus importante aux pays et aux parties prenantes nationales** (au secteur privé, par exemple). Pour cela, les États membres de l'UA devraient financer les institutions chefs de file (et cofinancer les initiatives nationales sponsorisées par les fonds subsidiaires du FFMD) et participer au PDDAA à un plus haut niveau (via le BM, ou éventuellement via un « poste de contrôle » africain du PDDAA, équivalent au Comité d'orientation des Chefs d'État et de gouvernement du NEPAD) ;
- **une meilleure intégration transversale du PDDAA dans les organes officiels des CER de l'UA** ;
- une entente autour de l'Accord de partenariat et du nouveau Cadre de résultats afin de préciser et de systématiser l'application **du principe de subsidiarité** dans les processus et les appuis du PDDAA (autrement dit, quels sont les rôle et objectifs de chaque partenaire, quelle est la répartition des tâches entre la CUA, la NPCA et les CER, et quelle est la valeur ajoutée du FFMD par rapport aux autres formes d'appui fournies par le PDDAA). Ceci présuppose une analyse institutionnelle et tridimensionnelle de la situation en termes de mandats, de répartition des tâches thématiques (« qui fait quoi ») et des capacités (avantages comparatifs pour chaque thème pertinent).

ECDPM, LARES, ESRF et leurs partenaires sont déterminés à poursuivre leur engagement et leur contribution à cette importante discussion, en approfondissant notamment certaines des idées et propositions décrites ci-avant, qui mériteraient un dialogue politique franc autour des différents scénarios envisageables pour améliorer le PDDAA et son appui.

1. Introduction

1.1. Contexte et méthodologie

1. Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) a été invité à réaliser une **évaluation indépendante du Fonds fiduciaire multi-donateurs (FFMD) du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA).** Cette évaluation a été commanditée par l'agence britannique pour le développement international (DFID), pour le compte d'autres bailleurs de fonds du FFMD (les États-Unis (USA), la Commission européenne (CE), les Pays-Bas et l'Irlande). L'évaluation s'est effectuée dans le cadre de la revue annuelle du FFMD par le DFID. Cette évaluation indépendante s'est articulée autour **de trois grands domaines d'investigation** et de trois grandes questions (voir l'annexe VII pour les termes de référence complets de l'évaluation) :

    - Le FFMD renforce-t-il les capacités des institutions chefs de file qui soutiennent la mise en œuvre du PDDAA ? [1]

    - Dans quelle mesure le soutien à la mise en œuvre du PDDAA au travers d'institutions sponsorisées par le FFMD contribue-t-il à changer les politiques publiques et la planification dans le secteur agricole des pays concernés ? Quels sont les perceptions concernant la performance globale du PDDAA ?

    - Le FFMD a-t-il amélioré l'alignement et la coordination de l'appui fourni au PDDAA ?

2. **L'ECDPM était ravi de se voir confier cette mission,** compte tenu de son action et du soutien qu'il apporte à des processus politiques africains propices à un développement durable et équitable. Il considère que son indépendance, sa connaissances des institutions africaines et des donateurs, la confiance qu'il a su gagner au fil du temps et son rôle actuel d'animateur informel du transfert de connaissances et d'un dialogue politique franc autour des diverses facettes du PDDAA constituaient des atouts pour entreprendre une évaluation indépendante du FFMD du PDDAA. L'ECDPM s'est donc livré à un exercice constructif dans lequel chacune des parties prenantes a pu exprimer son point de vue (perceptions, éléments probants, suggestions, opinions) sur ce qui a bien marché, ce qui s'est avéré inefficace et ce sur quoi il faudrait poursuivre la réflexion.

3. Pour recueillir des points de vue plus lissés et variés ainsi que les perspectives d'un large éventail d'acteurs africains indépendants, l'ECDPM a constitué une équipe avec certains de ses partenaires africains : le Laboratoire d'analyse régionale et d'expertise sociale (LARES) au Bénin et l'*Economic and Social Research Foundation* (ESRF) en Tanzanie, tous deux étroitement associés aux processus du PDDAA dans leur région respective.[2] Sur le plan **méthodologique,** ce groupe africano-européen dirigé par l'ECDPM a travaillé en deux temps : tout d'abord, une revue bibliographique des éléments probants (voir la bibliographie pour la liste complète des documents consultés), ensuite une série d'entretiens qualitatifs. Nous avons interviewé un grand nombre de parties prenantes au plan international, continental, régional et national (voir la liste complète en annexe VI), par téléphone ou *de visu* à l'occasion de missions dans des pays et de réunions du PDDAA. Parmi les parties prenantes interviewées figurent :

---

1 Dans ce rapport, le terme « institutions chefs de file » désigne la CUA, la NPCA, et les CER.

2 L'équipe de l'évaluation indépendante se composait de Francesco Rampa, Jeske van Seters, Fabien Tondel et d'autres collaborateurs de l'ECDPM ainsi que de Hoseana Bohela Lunogelo, de l'ESRF (point focal du FANRPAN pour la Tanzanie) et de Bio Goura Soulé du LARES afin d'avoir des spécialistes des processus PDDAA en Afrique de l'Est et australe dans le premier cas et en Afrique de l'Ouest et centrale dans le second.

- des bénéficiaires des fonds subsidiaires du FFMD
- l'équipe PDDAA de la Banque mondiale
- des équipes nationales du PDDAA
- des parties prenantes (régionales et nationales) du « secteur privé »
- des donateurs contribuant ou ne contribuant pas au FFMD
- d'autres parties prenantes nationales et internationales

4. Les **six pays** visités (le Botswana, le Cameroun, l'Éthiopie, le Gabon, le Sénégal et la Tanzanie) ont été **sélectionnés sur la base des critères ci-après.** Ils ont été spécifiquement choisis pour nous aider à comprendre les dynamiques et les perceptions concernant les capacités des institutions chefs de file, la performance du PDDAA au niveau national et l'alignement des donateurs. Les critères ont été les suivants :

   - Niveau de progression dans la mise en œuvre du PDDAA à l'échelon national. Notre échantillon contient aussi bien des pays qui n'ont pas encore de Pacte du PDDAA (Botswana) que des pays qui mettent déjà en œuvre leur Plan d'investissement du PDDAA et qui sont considérés comme des « exemples de réussite du PDDAA » (Éthiopie).[3]

   - Assurer une couverture régionale aussi large que diverse en sélectionnant au moins un pays de chaque Communauté économique régionale (CER) mettant actuellement en œuvre le PDDAA (la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC), La Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), le Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA), et la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE)).

   - La présence d'institutions chefs de file dans le pays (la Commission de l'Union africaine (CUA) en Éthiopie, par exemple, la CEEAC au Gabon, la CAE en Tanzanie et la SADC au Botswana).

   - Des pays qui se sont engagés (ou pas) dans certains processus liés au PDDAA, signe (ou non) de réussite dans la réforme des politiques, l'alignement et la coordination des donateurs, l'implication du secteur privé et le renforcement des capacités : Grow Africa (en Tanzanie, par ex.) ; le Cadre de coopération du G8 pour soutenir la Nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition (en Éthiopie, par ex.) ; la mise en œuvre réussie du Programme mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire (GAFSP) (au Sénégal, par ex.).

5. Outre ces entretiens individuels, l'ECDPM[4], ESRF et le LARES[5] se sont également appuyés sur leur expérience du PDDAA et des institutions africaines pour répondre au mieux à certaines des questions

[3] Ces exemples de réussite apparaissent sur le site officiel du PDDAA : www.nepad-caadp.net/library-mapping-caadp.php.

[4] L'ECDPM ayant notamment pour objectif de rendre la coopération et les relations entre l'Afrique et l'Europe plus efficaces, son équipe « sécurité alimentaire » mène des recherches pratiques à vocation politique et facilite le dialogue entre les parties prenantes africaines et européennes en accordant une attention particulière aux aspects régionaux du PDDAA (voyez www.ecdpm.org/dp128). L'activité menée plus largement par l'ECDPM en matière de sécurité alimentaire n'est financée ni par le FFMD ni par le DFID.

[5] L'ESRF a travaillé sur les processus du PDDAA dans les pays d'Afrique de l'Est et centrale, tandis que le LARES a été étroitement associé à la conception des Pactes régionaux du PDDAA pour la CEDEAO et la CEEAC.

formulées dans les termes de référence. Ainsi, l'ECDPM a apporté à cette évaluation indépendante des éclairages issus de récentes réunions du PDDAA auxquelles il a assisté (le *Business Meeting* (BM) à Abuja, les réunions de l'Équipe spéciale des partenaires du développement (ESPD) et la récente conférence annuelle du ReSAKSS à Dakar) ainsi que des dialogues plurilatéraux que l'ECDPM a lui-même organisés à Bruxelles.[6]

6. Ce rapport suit le canevas établi par les termes de référence. Le point 1.2 donne un rapide aperçu de la démarche que nous avons suivie et de ses limites. Le point 2 présente la théorie du changement initiale du FFMD et les résultats escomptés. Le point 3 résume les messages-clés des précédentes revues du FFMD. Le point 4 aborde les trois grandes questions que l'équipe s'est posée tout au long de sa mission : *quid* des capacités des institutions chefs de file (4.1), *quid* de la performance du PDDAA (et des résultats, tels que perçus au niveau national) (4.2), *quid* enfin de l'alignement et de la coordination des donateurs (4.3). Le point 4.4 met en lumière les différentes mesures prises au cours des derniers mois pour combler certaines des lacunes actuelles du FFMD. Enfin, nous nous sommes rendu compte que la quasi-totalité des personnes interviewées voulaient aller **au-delà des trois questions figurant dans les termes de référence**, pour livrer des points de vue plus prospectifs. Ces points de vue sont repris au point 5. Le point 5.1 expose les raisons qui justifient le prolongement d'un FFMD du PDDAA. Le point 5.2 présente les arguments en faveur d'une réforme des structures de gestion du FFMD et des liens entre ces structures et la gouvernance du PDDAA en général, qui apparaissent essentielles pour améliorer l'impact global du FFMD et du PDDAA. Le point 5.3 traite de la répartition des tâches, de la cohérence institutionnelle et de la subsidiarité entre les institutions chefs de file, qui sont également apparus comme des points problématiques au cours de nos entretiens. Le point 5.4 reprend les idées avancées en vue d'un futur FFMD. Le point 5.5 conclut notre rapport en présentant les points de vue relatifs à l'hébergement d'un nouveau FFMD.

7. Ce document ne formule aucune recommandation décisive, mais plutôt des suggestions, sur la base des opportunités et des défis relevés au cours de l'évaluation. Ces suggestions doivent alimenter un **dialogue fécond sur la marche à suivre en 2014** par rapport à la question de l'efficacité du FFMD, dans l'optique des réflexions qui s'engageront prochainement dans le cadre de l'Année de la sécurité alimentaire de l'Union africaine. Ces suggestions et apports sont le fruit de l'analyse effectuée par notre propre équipe, mais découlent dans une large mesure des avis et des recommandations exprimés par les parties prenantes au cours des entretiens.

1.2. Notre démarche et ses limites

8. Cette évaluation aura été une aventure difficile et compliquée. Nous vous invitons à lire ce rapport en gardant plusieurs observations à l'esprit.

9. Nous tenons d'emblée à préciser que les résultats de notre évaluation doivent être considérés comme un apport (premières leçons, expériences, avis, propositions) visant à alimenter une **réflexion collective sur les différentes pistes envisageables par rapport à l'orientation future du FFMD et aux problèmes de mise en œuvre du PDDAA. Cette évaluation repose sur des interviews, des perceptions et les éléments probants ressortant de la littérature existante.[7] Ceci n'est pas une évaluation formelle du FFMD**. La plupart des personnes interviewées s'accordent pour reconnaître que la complexité d'une évaluation du PDDAA et des programmes l'appuyant est telle qu'il était sans

[6] Voyez par exemple nos récentes rencontres : Agriculture africaine durable et petites exploitations agricoles, Investissements privés et approche régionale de la sécurité nutritionnelle, Investissements dans l'agriculture durable et rôle des économies émergentes.

[7] Tout au long de ce rapport, il s'agit de ne pas confondre les « perceptions » avec les « faits » ou les « éléments probants » et concluants.

doute plus utile de se livrer à un exercice qui aille au-delà de la mesure des performances par rapport à un ensemble d'activités et de cibles et par rapport à la logique linéaire habituelle de ce genre de projet.

10. En principe, compte tenu de la complexité des processus en jeu, des thématiques plurielles du PDDAA et de la diversité des acteurs étatiques et non étatiques concernés, une évaluation complète du FFMD du PDDAA aurait nécessité **plus de temps de discussion et d'analyse**. Un calendrier serré nous a contraints à quelque peu limiter notre travail. Le propos n'était cependant pas de réaliser une évaluation « exhaustive », pas plus qu'une revue à mi-parcours, mais bien d'alimenter les débats plurilatéraux qui se tiennent en ce moment autour des processus du PDDAA et qui vont s'intensifier à partir de janvier 2014. Le temps imparti pour cette mission était court, afin que ses résultats puissent effectivement nourrir ces débats.

11. Comme on pouvait s'y attendre, notre évaluation révèle d'importantes **variations d'un pays et d'une région à l'autre** dans les perceptions (et les propositions d'amélioration) afférentes aux trois domaines investigués. **Ce rapport se concentre sur les leçons transversales et les principaux messages d'ordre général tout en essayant de répercuter les variations et les constatations locales, propres à un contexte donné.** Il ne peut toutefois y arriver que dans une certaine mesure, compte tenu des contraintes de temps et d'espace. Idéalement, un plus grand nombre d'entretiens et une longueur de rapport plus conséquente nous auraient permis de décrire la situation dans les CER et dans les pays visités avec plus de nuances.

12. Nous savons par toutes sortes d'études (évaluations officielles, littérature académique, études de cas par pays, programmes de recherche financés par des donateurs, etc.) que les stratégies d'appui aux réformes doivent découler d'une analyse minutieuse des politiques afférentes aux processus de développement d'une conjoncture sectorielle ou nationale donnée. En principe, nous aurions aimé consacrer **plus de temps à une analyse de l'économie politique**, afin de déterminer les conditions dans lesquelles les élites au pouvoir, les acteurs sectoriels et les institutions africaines seraient disposées à accepter une véritable transformation et une véritable réforme de l'agriculture, par exemple.

13. La pensée et les théories linéaires du changement, **qui établissent un lien automatique entre l'amélioration des politiques et de la planification et de meilleurs résultats de développement, se sont révélées impuissantes**. La kyrielle de postulats politiques et de grands engagements qui ont été pris dans les enceintes du PDDAA n'ont en rien permis d'évaluer ce qui était nécessaire pour passer des signaux politiques à la mise en œuvre.[8] Chaque fois que possible, il conviendrait d'analyser plus finement les conjonctures politiques dans leur spécificité, la façon dont celles-ci interagissent avec les intérêts établis et les élites au pouvoir, la façon dont les institutions formelles et informelles interagissent et créent des incitations politiques, et le type de coalitions et de démarches qui peuvent aider à surmonter les obstacles à la transformation de l'agriculture.[9]

[8] Andrews, notamment, a mené des recherches instructives sur les signaux politiques et les limites des réformes institutionnelles dans le développement. Les réformes sont limitées dès lors que, pour une raison ou pour une autre, les gouvernements les utilisent comme signaux à court terme pour se faire bien voir (par les électeurs, les donateurs ou une certaine partie de l'élite). Trouver des solutions réalistes qui améliorent la performance des gouvernements tient de la gageure, et impose généralement aux donateurs d'oublier les modèles de changement linéaire au profit de processus de résolution de problèmes et d'apprentissage itératif. [Librement traduit d'Andrews, M. 2013. *The Limits of Institutional Reform in Development. Changing Rules for Realistic Solutions.* Cambridge University Press: Cambridge.]

[9] Le consortium Future Agricultures a été l'un des premiers à se lancer dans cette entreprise au travers de son programme Political Economy of Agriculture in Africa (voir http://www.future-agricultures.org/research/policy-processes/592-political-economy-of-agricultural-policy-in-africa-peapa#.Uq8c211IUT8).

14. Nous avons également tenu compte, mais sans approfondir la question, de l'ensemble des démarches suivies par les donateurs en vue de renforcer les principales institutions africaines et le PDDAA. D'importantes questions mériteraient plus d'attention comme de savoir si et comment plusieurs donateurs peuvent contribuer à de « meilleurs » résultats et si et comment ceux-ci peuvent être combinés avec les résultats de l'appui fourni par l'entremise du FFMD. En principe, une évaluation du FFMD devrait tenir dûment compte de ce genre de **renforcement indirect des capacités grâce à l'interaction du FFMD et d'autres formes** d'appui du PDDAA, mais le temps et le périmètre de notre mission étant limités, nous n'approfondirons pas ces sujets pertinents dans ce rapport.

15. Moyennant ces quelques mises en garde, nous estimons que notre rapport apporte des éclairages satisfaisants dans les trois domaines d'investigation définis par les termes de référence, voire même au-delà, du fait notamment de la qualité des entretiens et de la littérature existante.

2. Théorie du changement du FFMD du PDDAA et résultats escomptés

16. **Le FFMD poursuit, par définition, deux objectifs :** (1) renforcer les capacités des institutions africaines pour qu'elles puissent diriger et soutenir la mise en œuvre du PDDAA et (2) faciliter l'alignement et la coordination des donateurs internationaux qui soutiennent le PDDAA et, plus généralement, le développement agricole et la sécurité alimentaire en Afrique. La stratégie du FFMD insiste sur le renforcement des capacités des institutions continentales et régionales, des « institutions chefs de file du PDDAA », lesquelles devront à leur tour appuyer la mise en œuvre du PDDAA au niveau des pays.

17. La logique de la stratégie du FFMD veut que **l'appui fourni par ce dernier aux institutions continentales chefs de file, à savoir la CUA et la NPCA (l'Agence de coordination et de planification du NEPAD, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique)** permette à ces institutions de plaider la cause du PDDAA à travers tout le continent et d'apporter un soutien technique et politique aux niveaux régional et national.[10] **En apportant également son soutien aux CER**, le FFMD doit donner à ces institutions régionales la capacité de piloter les processus nationaux du PDDAA, et d'apporter un appui technique aux gouvernements nationaux afin de les aider à identifier leurs priorités de développement agricole, à formuler des stratégies bien fondées et à mettre en œuvre leurs politiques et leurs programmes de manière efficace et efficiente. Le FFMD doit par ailleurs **habiliter des organismes spécialisés à fournir un accompagnement technique** aux niveaux continental, régional et national, dans les domaines thématiques des piliers du PDDAA.[11]
18. Pour le reste, la rhétorique du FFMD est calquée sur celle du PDDAA. D'après la **théorie du changement du PDDAA**, **le changement institutionnel** – au sein des institutions africaines et dans leurs rapports entre elles – et un secteur public plus apte à orienter et promouvoir le secteur agricole devraient se traduire par des investissements et des politiques publiques plus efficaces et plus équitables. L'élaboration des politiques agricoles serait plus inclusive, à l'égard notamment des petits exploitants, et les gouvernements augmenteraient leurs dépenses dans le secteur agricole. Il s'ensuivrait une **transformation du secteur agricole,** à savoir une augmentation des investissements privés, une croissance plus rapide de la productivité agricole, une meilleure performance des marchés

[10] Diverses modalités d'appui sont envisagées, dont l'appui politique, l'appui au niveau des ressources humaines (formation et recrutement de personnel), l'appui technique (services de conseil), l'appui matériel (équipement bureautique), et l'appui financier.

[11] Les cadres des piliers définissent les contours du PDDAA, mais il y a toujours eu des tensions et des malentendus concernant le choix des « institutions piliers comme on les appelle. Conformément aux termes de référence, nous avons délibérément choisi dans ce rapport de ne pas traiter de la question du bien-fondé ou non des institutions piliers.

agricoles et alimentaires, un meilleur accès aux denrées pour les ménages vulnérables et une gestion plus durable des ressources naturelles sur lesquelles repose la production agricole. Au final, le changement voulu par le PDDAA devrait susciter la croissance dans la production agricole et alimentaire, la création d'emplois et, plus généralement, **la croissance économique, la réduction de la pauvreté et une plus grande sécurité alimentaire et nutritionnelle**.

19. Le PDDAA met cette logique en pratique au travers de processus politiques structurés auxquels sont associées toutes les parties prenantes : les institutions publiques, de l'échelon local au niveau continental, le secteur privé, la société civile, les experts et les partenaires du développement. Il s'agit en même temps d'une démarche **d'apprentissage** au travers de l'évaluation des politiques et de la mise en application des leçons apprises précédemment à chaque nouvelle phase d'élaboration des politiques (voir l'annexe IV). Les processus du PDDAA soutenus par le FFMD doivent également améliorer la transparence, surtout dans le domaine des dépenses publiques dans le secteur agricole. Enfin, le regroupement et la coordination de l'aide financière des donateurs au travers du FFMD doivent réduire les coûts de transaction, à la fois pour les bénéficiaires et les donateurs.

20. Pour atteindre ses deux principaux objectifs, le FFMD distribue ses fonds au travers de trois composantes. La première apporte un soutien à l'exécution des processus du PDDAA, et plus particulièrement aux tables rondes nationales et régionales ainsi qu'à la plate-forme du partenariat continental du PDDAA. Cette composante soutient aussi les efforts de renforcement des capacités des institutions chefs de file chargées de piloter ces processus. La deuxième composante a été établie pour apporter un soutien au développement, à la mise en œuvre et au suivi-évaluation des programmes des piliers du PDDAA et aux institutions en charge de ces piliers. Contrairement aux deux premières composantes, la troisième est exécutée par la Banque mondiale pour la gestion du fonds d'affectation ainsi que pour apporter une aide financière et une assistance technique (AT) à des activités spécifiques, en lien avec les processus du PDDAA.

21. La Banque mondiale a décrit les **résultats escomptés** dans un document de programmation du FFMD[12], où apparaît un cadre de résultats rudimentaire. Dans un mémo datant de 2010, le DFID précise également ses attentes par rapport au FFMD *via* un cadre logique. Les principales attentes sont résumées ci-après :

    - Les institutions nationales, régionales et continentales africaines, grâce au soutien technique, politique et financier auquel elles peuvent prétendre, sont en mesure « de diriger, de planifier et de mettre en œuvre » des programmes de développement agricole. Les institutions chefs de file du PDDAA sont en capacité de formuler des plans stratégiques et opérationnels pour les activités d'appui du PDDAA.

    - Tous les pays engagés dans le PDDAA ont organisé des tables rondes nationales et se sont basés sur les résultats de celles-ci pour définir leurs politiques et budgets agricoles. Les principales CER d'Afrique ont organisé des tables rondes régionales dont elles ont utilisé les résultats pour définir leurs politiques et budgets agricoles : c'est vrai de la COMESA, de la CEEAC, de la CEDEAO et de la SADC.[13]

[12] "A Multi-Donor Trust Fund to Support the Comprehensive Africa Agricultural Development Programme (CAADP)", 2008.

[13] Le document de programme de la Banque mondiale précise cet objectif en disant que le FFMD permettra d'élaborer et de mettre en œuvre des Pactes et des Plans d'investissement PDDAA dans au moins 20 pays d'Afrique subsaharienne. Le mémo du DFID mentionne 15 pays et deux CER (DFID, 2010).

- Les institutions chefs de file de pilier (ICP) ont élaboré un document-cadre pour chacun des quatre piliers du PDDAA, et l'on fait entériner par l'UA. Les ICP apportent un soutien politique et technique aux institutions nationales et régionales chargées de la mise en œuvre du PDDAA durant leurs activités de planification politique, et plus particulièrement lors des revues des politiques organisées dans le cadre des tables rondes et lors de l'élaboration des pactes et des plans d'investissement. Les programmes, politiques et institutions agricoles régionales et nationales suivent les orientations fixées par les documents-cadres des piliers.

- Le mémo du DFID mentionne quelques objectifs supplémentaires : la Banque mondiale doit gérer efficacement le FFMD et les fonds subsidiaires, y compris en apportant un soutien aux institutions africaines, à leur demande ; les fonds subsidiaires doivent non seulement aider leurs bénéficiaires à être les chefs de file de la mise en œuvre du PDDAA, mais aussi à renforcer leurs propres capacités institutionnelles, y compris en matière de gestion financière et des marchés publics.

- Sur le plan de la mise en œuvre du FFMD, 80 pour cent des ressources étaient censées être dépensées via les fonds subsidiaires des institutions chefs de file du PDDAA (y compris les quatre ICP), et 20 pour cent devaient être alloués à l'administration du fonds et à l'AT fournie par la Banque mondiale.

22. Le cadre de résultats original du FFMD a été conçu à partir de l'ancien cadre de suivi-évaluation du PDDAA devant guider l'évaluation de la performance du PDDAA aux niveaux continental, régional et national. Le nouveau Cadre de résultats du PDDAA, encore à l'état d'ébauche, est apparu ultérieurement avec l'initiative « Entretenir la dynamique du PDDAA » (voir l'annexe V). Les attentes à l'égard du FFMD ne tiennent pas forcément compte des apports des **diverses autres activités de renforcement des capacités pour le PDDAA** parrainées par des donateurs bi- et multilatéraux. Ces activités auraient pu compléter ou amplifier l'apport des initiatives de renforcement des capacités parrainées par le FFMD.

3. Messages-clés des précédentes revues du FFMD

23. Ce point donne un aperçu des principaux messages ressortis des précédentes revues du FFMD du PDDAA. Les donateurs qui abondent le Fonds fiduciaire ont commandité une revue à mi-parcours à une équipe de consultants indépendants, Kingsmill, Teshome et Tembo, qui a livré ses constatations en novembre 2011. Cette première revue (que nous appellerons RMP 2011 dans la suite de ce texte) donne une évaluation rétro- et prospective complète de la pertinence, de la progression et de l'efficacité du FFMD, essentiellement à partir d'entretiens avec les principales parties prenantes et d'une revue bibliographique.

24. Une deuxième revue du PDDAA a été entreprise par la Banque mondiale elle-même, en vertu du document de programme du FFMD du PDDAA, qui l'autorisait en effet à effectuer une revue à mi-parcours indépendante de la performance globale du FFMD et de l'état de réalisation des objectifs fixés par ce même document. En avril 2012, le Banque mondiale a donc présenté un **Rapport d'étape à mi-parcours du Fonds fiduciaire**, sorte de version longue des rapports d'étape que la Banque communique deux fois par ans aux parties prenantes du FFMD (Banque mondiale, 2012, ci-après le

« Rapport d'étape de la Banque mondiale »). Le Rapport d'étape de la Banque mondiale tient plus d'un résumé des progrès accomplis dans la mise en œuvre du Fonds fiduciaire depuis novembre 2008 que d'une évaluation de ses forces et de ses faiblesses. Les constatations du Rapport d'étape de la Banque mondiale ont été discutées lors d'un séminaire des parties prenantes tenu à Johannesburg, Afrique du Sud, en avril 2012.

25. Le recoupement de ces deux revues donne un bon aperçu des défis et des réalisations précédemment identifiés en matière de performance globale du FFMD. Veuillez noter que ce qui suit ne se prétend en aucune manière exhaustif : il ne s'agit que d'un aperçu des **messages-clés distillés par la RMP 2011, le Rapport d'étape 2012 et le tout dernier Rapport d'étape semestriel aux parties prenantes (octobre 2013).**

26. **S'agissant des objectifs de développement du programme**, les deux revues estiment que les trois composantes du FFMD ont contribué au renforcement des capacités des institutions chefs de file du PDDAA et ont soutenu efficacement la mise en œuvre des processus du PDDAA dans toute l'Afrique. Vu la forte demande d'AT pour le démarrage des processus du PDDAA à l'échelon national, il apparaît que le FFMD a permis aux institutions chefs de file du PDDAA aux échelons continental et sous-régional de se montrer plus réactives face aux demandes des États membres.

27. Alors qu'à l'origine l'appui était fourni à la demande et par l'entremise des fonds d'AT mis en œuvre par la Banque, l'utilisation du FFMD pour le financement des processus nationaux du PDDAA a permis de changer d'approche en créant des fonds subsidiaires pour les institutions chefs de file régionales et continentales. Cette dernière forme de financement a permis à la CUA, à la NPCA, à la Conférence des ministres de l'agriculture de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (CMA/AOC) ainsi qu'aux CER de fournir une AT et un appui à des processus nationaux, de même que de développer des partenariats et de s'engager dans la planification, la programmation, l'analyse politique et l'harmonisation à tous les niveaux de gouvernance du PDDAA.

28. On estime que **les modalités de financement du FFMD**, essentiellement les fonds subsidiaires et la modalité d'AT exécutée par la Banque mondiale, ont réussi à mobilier le bon type d'appui aux institutions et processus du PDDAA. Avec un bémol cependant : autant les fonds subsidiaires sont généralement considérés comme des instruments très efficaces pour fournir un appui institutionnel, autant on leur reproche fréquemment un manque de concentration explicite sur le renforcement des capacités au sens où ils ont tendance à s'avérer bons dans l'appui aux processus, mais plutôt faibles au niveau du contenu (RMP, 2011).

29. Il apparaît en outre que le **renforcement des capacités** se limite bien souvent au financement de personnel supplémentaire à titre temporaire, ce qui pose question en termes de durabilité. Dans ses conclusions, le Rapport d'étape 2012 ajoute qu'il faudrait une définition plus précise et plus consensuelle du type de cadrage institutionnel nécessaire à la fourniture d'un appui efficace et durable aux processus et institutions chefs de file du PDDAA pour rendre les fonds subsidiaires pleinement efficaces. La modalité d'AT qui, à l'origine, était une mesure transitoire destinée à apporter une AT souple et réactive à des activités spécifiques en lien avec le PDDAA, est progressivement devenue le principal vecteur d'appui aux évolutions du cadre du PDDAA et de ses institutions chefs de file (Rapport d'étape, 2012).

30. Au total, **près de la moitié de l'appui du FFMD a été acheminé jusqu'ici par l'entremise de la Banque mondiale, qui est l'agence d'exécution de la modalité d'AT** (Rapport d'étape aux parties

prenantes, 2013 ; voir le tableau 2 de l'annexe III pour un aperçu des dépenses par composante).[14] Pour des raisons évidentes, cette façon de procéder a été préjudiciable à l'appropriation et au renforcement des capacités institutionnelles, d'autant qu'il n'existe aucun rapport de suivi des activités d'AT « exécutées par la Banque mondiale ». Le dosage paraît également inadéquat en termes de complémentarité entre l'appui fourni par les fonds subsidiaires pour les objectifs à moyen terme et l'appui fourni par la modalité d'AT pour combler les lacunes à court terme. L'effet conjugué des processus et des institutions soutenues par le FFMD a largement contribué à faire du PDDAA « le » cadre de référence de la transformation agricole en Afrique (RMP, 2011).

31. Au départ, **l'appui aux piliers du PDDAA** avait été confié à diverses ICP qui pouvaient prétendre aux fonds subsidiaires pour renforcer leurs capacités et leur leadership technique afin de soutenir le développement et la mise en œuvre des processus du PDDAA dans chacun de ses quatre piliers thématiques. Pour des raisons diverses, ce dispositif s'est avéré problématique et la Banque mondiale a suspendu le développement des fonds subsidiaires pour les piliers I et III.[15] Le FFMD a plutôt financé de l'AT *ad hoc* et à court terme dans le cadre d'exercices de planification stratégique régionale et nationale (Rapport d'étape, 2012).

32. Les discussions relatives à une structure durable d'**appui à l'information et aux connaissances** appliquées au sein du PDDAA ont abouti à la création du système d'appui « Connaissances, Information et Compétences » (CIC). Les parties prenantes se déclarent néanmoins très frustrées qu'aucune structure globale n'ait été mise en place pour mettre en œuvre les piliers et le volet connaissances et information du PDDAA. Le Rapport d'étape dit qu'à partir du moment où les institutions du PDDAA se seront mises d'accord sur la structure d'information et de connaissances adéquate, le FFMD pourra apporter son soutien à une offre plus structurelle d'encadrement technique à tous les niveaux des processus du PDDAA (Rapport d'étape, 2012).

33. Outre une architecture d'appui à la connaissance, le RMP souligne une autre nécessité : celle d'une analyse et d'une réflexion plus sérieuse autour de la transposition des recommandations techniques en mesures concrètes et politiquement acceptables. Dans la constellation des instituts de recherche et du savoir du PDDAA, il devrait s'en trouver un qui trouve le temps de s'intéresser à l'**économie politique** du développement et de la réforme agricoles afin de mettre les politiques techniques efficaces au diapason de la réalité et de l'opportunisme politiques (RMP 2011).

34. **Sur le plan pratique de la gouvernance du FFMD**, tout le monde s'accorde depuis bien longtemps à reconnaître qu'il conviendrait d'améliorer et de préciser la structure et le fonctionnement du FFMD. Instauré en 2009, le Comité de partenariat (CP) est l'instance dirigeante du FFMD. Les mécanismes de gouvernance du FFMD du PDDAA sont institutionnalisés dans un Guide explicatif du FFMD qui décrit la composition, le mandat et le fonctionnement du CP. Malgré ces directives opérationnelles (révisées), la RMP 2011 a constaté qu'à l'époque, le CP ne s'était réuni qu'à trois reprises et sur une base relativement informelle, selon des pratiques de gestion atypiques (RMP, 2011).

35. La rotation des membres du CP n'a fait que nuire un peu plus à son efficacité et à son expertise. À la lumière de ce qui précède, l'équipe de la RMP a recommandé au CP d'améliorer ses travaux

[14] La part du FFMD exécutée par la Banque mondiale varie dans le temps, en fonction des dépenses réelles des diverses composantes du FFMD et des engagements pris et des dotations faites par les donateurs (la dotation du FFMD se fait par tranche et non selon un montait forfaitaire, comme le montre le Tableau 1 de l'annexe III). D'après l'équipe PDDAA de la Banque mondiale, cette part s'élevait à 38% début 2014 ; le dernier chiffre communiqué aux parties prenantes dans le Rapport d'étape d'octobre 2013 est de 44%.

[15] Pour le pilier II, un fonds subsidiaire d'un an a été approuvé pour la Conférence des ministres de l'agriculture d'Afrique de l'Ouest et du Centre (CMA/AOC) au titre de mesure intérimaire, à défaut de consensus autour d'une structure d'appui à long terme. Pour le pilier IV, l'ICP (FARA) ayant déjà eu accès à un FFMD distinct, il a été décidé de ne pas mettre en place d'autre fonds subsidiaire au titre du FFMD du PDDAA (Banque mondiale, 2012).

préparatoires, l'élaboration de son agenda et ses pratiques de gestion. À des fins de transparence, il a recommandé que les réunions du CP soient ouvertes à l'ensemble des parties prenantes, en leur accordant un statut d'observateur. Le Rapport d'étape reconnaît ces lacunes et préconise une révision du Guide explicatif afin de préciser les modalités de fonctionnement du CP et d'accroître sa transparence (Rapport d'étape, 2012).

36. **Sur un plan prospectif**, le Rapport d'étape 2012 considère qu'au vu des activités en cours et du futur agenda « Entretenir la dynamique du PDDAA », un mécanisme tel que le FFMD s'avérera nécessaire bien au-delà de la date de clôture initiale (30 juin 2014). Il conviendrait par conséquent de créer un FFMD II pour fournir un appui supplémentaire aux bénéficiaires des fonds subsidiaires originaux, pour créer de nouveaux fonds subsidiaires et un nouveau fonds d'AT (Rapport d'étape, 2012). Lors du séminaire d'avril 2012 à Johannesburg, les parties prenantes ont toutefois recommandé que soit élaborée une note conceptuelle qui fasse l'inventaire des contraintes liées au FFMD actuel et qui explore différentes pistes d'extension du FFMD.

4. Constatations : capacités, performance nationale, alignement et coordination

4.1. Le FFMD et le renforcement des capacités des institutions chefs de file

Message-clé : Le FFMD, par l'entremise de ses fonds subsidiaires, a permis aux institutions chefs de file de mieux piloter le processus du PDDAA au plan international, ainsi qu'aux niveaux des régions et du continent africains. Les fonds subsidiaires du FFMD ont eu un effet particulièrement remarquable sur les capacités des institutions bénéficiaires. Il s'agirait néanmoins de s'intéresser davantage aux capacités de gestion des connaissances et d'analyse politique et stratégique. L'appui fourni par l'entremise des fonds subsidiaires, en comparaison de celui fourni au travers de la modalité « assistance technique » (la troisième composante du FFMD), s'avère en outre plus efficace du point de vue du renforcement des capacités. Réduire les activités d'AT *ad hoc*, mettre davantage l'accent sur le renforcement des capacités techniques et définir des objectifs de renforcement institutionnels plus élevés, telles sont, à notre sens, les options consensuelles qui mériteraient d'être creusées dans la perspective d'un futur FFMD.

37. De manière générale, les personnes interviewées font valoir que les institutions continentales et, dans une certaine mesure, les institutions régionales sont parvenues à asseoir solidement le PDDAA sur la scène internationale comme le seul processus de sécurité alimentaire et de développement agricole approprié par les Africains. **L'appui du FFMD, par l'entremise des fonds subsidiaires, aura été un paramètre essentiel** de cette équation. En leur procurant une source d'appui financier stable, les fonds subsidiaires ont permis aux institutions chefs de file de recruter du personnel, de renforcer leurs capacités managériales et d'axer davantage les activités du PDDAA sur les résultats. Bref, il ne manque pas d'arguments solides pour affirmer que le FFMD, par l'entremise des fonds subsidiaires, aura permis aux institutions africaines continentales et régionales de devenir les leaders du PDDAA sur la scène internationale.

38. Il semble par ailleurs que la NPCA et le Département d'économie rurale et d'agriculture (DERA) de la CUA aient acquis les compétences organisationnelles nécessaires à la **coordination d'un processus continental**. En général, les parties prenantes relèvent une amélioration de la qualité, du centrage et de la pertinence des réunions continentales du PDDAA. Et de citer entre autres des *Business Meetings* et des réunions de la plateforme du partenariat du PDDAA mieux organisées, une baisse des tensions entre les institutions africaines, une baisse des tensions entre les institutions africaines et les

partenaires du développement, le foisonnement de discussions thématiques lors de ces rencontres, et un plus fort engagement des CER. Nonobstant une tendance positive dans les pays évalués, le secteur privé n'est en revanche pas aussi présent qu'il le pourrait et certaines questions demeurent quant à la pérennité et à l'impact des activités du PDDAA.

39. L'appui du FFMD se ressent également dans le **niveau d'appropriation du PDDAA par les institutions continentales et régionales**. La CUA et le NEPAD sont de parfaits exemples de corrélation entre l'appui du FFMD, la mise en capacité d'assumer le leadership d'un processus, et l'appropriation. Remarquons toutefois que l'appui du FFMD ne génère pas d'appropriation *sui generis*, mais qu'il ne fait que l'accompagner (la CEDEAO est un bon exemple à cet égard : on lui attribue une forte appropriation de son plan régional alors qu'à ce jour, elle n'a reçu qu'un appui très limité du FFMD).

Encadré 1 – Le PDDAA au Sénégal

Initié en 2008, le processus sénégalais du PDDAA s'est traduit par l'adoption d'un Programme national d'investissement agricole (PNIA) en 2010. Le Sénégal est l'un des rares pays africains dont les dépenses publiques dans le domaine agricole ont franchi le seuil des 10% au cours des 10 dernières années, même si certains ANE remettent ce chiffre en cause. Aux yeux de la plupart des personnes interviewées, les principaux atouts du processus du PDDAA sont sa nature inclusive et l'intérêt d'une démarche cohérente et globale du développement agricole et de la sécurité alimentaire. Ils reconnaissent néanmoins que les fréquents changements de ministre de l'agriculture ont freiné le processus au cours des dix dernières années. Ils soulignent par ailleurs la nécessité de renforcer les capacités analytiques en matière de réformes politiques afin de promouvoir la transformation agricole, ce qui pourrait éventuellement impliquer une refonte ou une réduction des subsides aux intrants agricoles qui représentent actuellement une grosse partie des dépenses publiques agricoles. D'après les fonctionnaires gouvernementaux que nous avons rencontrés, la Commission de la CEDEAO a joué un rôle essentiel dans le processus du PDDAA au Sénégal en lui apportant un soutien technique et financier sur ses propres ressources. Le pays a bénéficié du FFMD au travers de petites contributions au titre de la modalité d'AT, bien que les personnes interviewées ne sachent pas que cela venait du FFMD, pensant que cela venait uniquement de la Banque mondiale. Bref, le PDDAA a considérablement avancé au Sénégal, mais avec l'intervention notable de la Commission de la CEDEAO.

40. Les mêmes observations s'appliquent aux CER, bien qu'il soit plus difficile d'arriver à des conclusions, la plupart d'entre elles étant encore en train de finaliser leurs plans d'investissement régionaux et d'aider leurs États membres à réaliser leurs propres processus de PDDAA. **Deux CER disposaient déjà d'un fonds subsidiaire durant la période couverte par la présente évaluation** (la COMESA et la CEEAC), et deux autres venaient tout récemment d'en créer un ou étaient sur le point de le faire (la CEDEAO et la SADC).[16]

41. **Dans les régions qui bénéficient d'un fonds subsidiaire**, il est généralement admis que ce sont les secrétariats régionaux qui font avancer les processus aux plans régional et national. Une mission dont ils s'acquittent grâce **au soutien essentiel du FFMD,** qui leur a permis d'accroître leurs ressources humaines et leur capacité à gérer des processus complexes. Les ressources du FFMD ont par exemple permis à la COMESA et à la CEEAC d'élaborer leurs pactes régionaux du PDDAA (la COMESA est en train d'élaborer son plan d'investissement et la CEEAC a adopté le sien en septembre). Elles ont par ailleurs amené les deux institutions à se préoccuper davantage des résultats. Il convient aussi de souligner le rôle de chef de file des CER dans leurs régions respectives : ce sont elles qui aident leurs États membres à mettre leurs processus nationaux de PDDAA sur les rails et ce

[16] Les fonds subsidiaires de la CEDEAO et de la SADC viennent d'être opérationnalisés, ceux de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) et de la Communauté d'Afrique de l'Est pourraient bientôt l'être.

sont les secrétariats généraux qui, de l'aveu même de nos interlocuteurs au niveau national, tiennent les rênes du processus (cf. ci-dessous). Ce résultat tient plus que probablement au fait que le reporting du FFMD porte sur les plans opérationnels de toute l'institution pour le secteur agricole, et pas seulement sur les activités financées par le FFMD.

42. Les deux régions qui ont élaboré leur plan d'investissement avec le soutien du FFMD tentent à présent de rallier les partenaires du développement et les États membres à leurs ambitions régionales. Il serait par conséquent prématuré de vouloir tirer des conclusions quant à l'efficacité de l'appui fourni par le FFMD aux CER, via les fonds subsidiaires, pour aider les CER à fédérer (c'est-à-dire à « aligner ») les partenaires du développement et les États membres autour de **plans d'investissement régionaux**.

43. En règle générale, le fort niveau d'appropriation constaté à l'échelon continental n'a pas véritablement « percolé » à l'échelon national, où l'on note encore dans certains cas un manque de durabilité des processus du PDDAA, un flou certain par rapport à l'articulation entre les processus du PDDAA et les plans et politiques préexistants, etc. (voir le point 4.2). La plupart des personnes interviewées laissent entendre qu'à l'avenir, le FFMD devrait se concentrer sur le type de capacités qui permettraient aux institutions chefs de file d'avoir, directement ou indirectement, **plus d'impact à l'échelon national**. Le renforcement de l'expertise thématique serait l'une des façons d'y parvenir (cf. ci-dessous).

44. Malgré les progrès constatés au cours de ces dernières années, tant les parties prenantes africaines que les représentants des partenaires du développement relèvent que les partenaires du développement conservent un pouvoir d'influence exagéré sur l'agenda et le processus du PDDAA au niveau continental. Cette observation va de pair avec « l'extension constante » des thématiques couvertes par le PDDAA.[17] Plus l'agenda du PDDAA s'étend, plus il requiert d'expertise technique et de leadership de la part des institutions continentales sur des questions techniques. Certains pensent qu'il est temps de réorienter l'appui vers le renforcement des **« capacités stratégiques »** des institutions chefs de file, en lieu et place de l'actuelle orientation institutionnelle, technique et organisationnelle. À cet égard, l'initiative « Entretenir la dynamique du PDDAA » apparaît comme un pas dans la bonne direction aux yeux de plusieurs parties prenantes essentielles du PPDDA.

45. La perception générale est que l'appui fourni par le FFMD permet dans une large mesure d'accroître les **capacités organisationnelles** des bénéficiaires des fonds subsidiaires. Le département agriculture du secrétariat de la CEEAC, par exemple, a pu accroître considérablement ses capacités humaines et logistiques : son seul et unique collaborateur s'est mué en une équipe au grand complet. Voilà la conclusion d'une des personnes interviewées : « sans le soutien du FFMD, le secrétariat de la CEEAC serait resté simple spectateur du processus du PDDAA ». Dans l'ensemble, la grande majorité des parties prenantes s'accordent pour dire que l'appui fourni aux institutions chefs de file par l'entremise des fonds subsidiaires (qui est essentiellement une forme d'appui budgétaire dédié) s'avère efficace dans le sens où il contribue à un renforcement considérable des capacités institutionnelles (effectifs, gestion et planification axée sur les résultats) et favorise la continuité. Sans parler du fait qu'il s'inscrit dans le droit fil des principes d'appropriation africaine du PDDAA (conclusion à laquelle arrive également Kingsmill *et al.*, 2011).

46. Ne serait-ce que dans le cas de la CEEAC, le fonds subsidiaire a également permis au secrétariat de **resserrer ses liens avec d'autres institutions régionales** : des organisations paysannes régionales (comme la PROPAC) et des institutions régionales spécialisées. Il a également permis au secrétariat

[17] Cela peut également tenir à un usage limité des cadres des piliers pour accompagner techniquement le processus au plan national et à l'absence d'institutions techniques d'appui au processus.

d'exercer un certain leadership vis-à-vis des États membres, durant les processus nationaux et l'élaboration du plan d'investissement régional. Le secrétariat de la CEEAC a également pu faire appel aux services d'une expertise technique extérieure (l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'IFPRI et Hub Rural) afin d'asseoir sa « crédibilité technique » aux yeux des États membres.

47. Les points de vue concernant les activités entreprises au titre de la modalité « d'assistance technique » (troisième composante du FFMD) sont partagés. D'une part, sans surprise, plusieurs personnes interviewées (des partenaires du développement comme des parties prenantes africaines) parlent de résultats limités en termes de renforcement des capacités au motif qu'ils reposent essentiellement sur le recrutement de consultants pour des activités à court terme. D'autre part, certaines personnes interviewées (notamment la Banque mondiale mais aussi des bénéficiaires du FFMD) insistent sur le fait que la modalité d'AT sert de « soupape » en permettant de recruter des experts et de la main d'œuvre supplémentaire lorsque les institutions chefs de file arrivent au bout de leurs capacités. Dans cette logique, un dispositif de cette nature permet au processus du PDDAA d'avancer à un rythme accéléré en atténuant la pression que les demandes à court terme des États membres exercent sur les CER. Il s'agit donc de trouver un subtil équilibre : sans modalité d'AT, il aurait pu y avoir un arriéré dans les activités à court terme et dans l'aide que les institutions chefs de file devaient fournir, même avec la présence de fonds subsidiaires.

48. La plupart des interlocuteurs, notamment les points focaux nationaux du PDDAA et les CER, ne perçoivent pas précisément les zones de complémentarité entre les fonds subsidiaires et les activités entreprises via la modalité d'AT, ce qui soulève d'évidents problèmes de coordination et de redevabilité. Ceux qui ont connaissance des activités de la modalité d'AT ne sont pas certains que cette dernière ait eu un véritable impact sur les capacités des institutions chefs de file. Trop se fier à la modalité d'AT est préjudiciable à la durabilité et à l'appropriation, selon certaines parties prenantes, qui pour certaines, surtout d'Afrique de l'Est et centrale, critiquent vivement la façon dont cette modalité est gérée.

49. Une certaine **confusion** règne en outre dans l'esprit de plusieurs acteurs nationaux et régionaux quant à la **place que la CUA/NPCA et les CER sont censées occuper dans l'aide aux processus nationaux du PDDAA** : d'après certaines personnes interviewées, il arrive à la CUA/NPCA d'initier des activités d'appui au PDDAA dans certains pays sans en aviser ni y associer la CER concernée, surtout dans le cadre des programmes phares du NEPAD, qui sont des sous-programmes destinés à soutenir les pays africains sur des thèmes spécifiques liés à l'agriculture et à la sécurité alimentaire, mais pas nécessairement ni exclusivement dans le cadre du PDDAA et/ou du financement du FFMD.[18]

50. En guise de remarque générale, plusieurs interlocuteurs observent qu'au départ, le FFMD et les fonds subsidiaires étaient relativement **« ouverts » en ce qui concerne le renforcement des capacités** et qu'ils ne précisaient pas le type d'activités qu'ils allaient soutenir dans ce domaine. À l'époque, la description des activités et des objectifs de renforcement des capacités donnait l'impression de quelque chose de relativement générique, qui se situait au niveau du renforcement global des capacités institutionnelles. Certaines personnes interviewées laissent également entendre que l'équipe de la Banque mondiale qui gère le FFMD aurait dû faire appel à une expertise en renforcement des capacités institutionnelles et en développement des capacités. L'idée d'assortir un futur FFMD d'objectifs de renforcement des capacités plus ciblés apparaît comme relativement consensuelle.

[18] Il s'agit notamment des sous-programmes relatifs aux engrais, à la gestion des risques, à la nutrition, à la pêche, au genre, à l'agro-industrie et à la gestion durable des terres (Terrafrica).

51. Le type de capacités qu'elles ont pu acquérir au cours des dernières années grâce au FFMD fait que les institutions bénéficiaires disposent désormais de solides bases institutionnelles. Il semblerait que la progression la plus marquée se situe au niveau du **renforcement des rouages des institutions chefs de file** : les effectifs, la formation, la gestion axée sur les résultats, la planification des processus, la capacité de gestion financière, etc. La majorité des parties prenantes note que la progression dans ce domaine a été remarquable au cours de ces dernières années et que, globalement, la qualité, la pertinence et la redevabilité du processus du PDDAA s'en ressentent (même s'il convient de rappeler que ces institutions bénéficient du soutien d'autres mécanismes bilatéraux).

52. Certaines personnes interviewées font toutefois remarquer que, trop souvent, **les institutions chefs de file abordent le processus du PDDAA en tant que facilitateurs de projet** plutôt que comme des institutions porteuses d'une impulsion et d'une vision stratégiques. Cela pourrait tenir, à notre sens, au type d'appui que le FFMD s'est efforcé de fournir. Cela ne veut pas dire que l'appui du FFMD au renforcement des capacités a été inadéquat : les lignes de force de l'agenda de renforcement des capacités du FFMD sont et demeurent pertinentes, mais plus le PDDAA avance, plus il convient sans doute de se tourner vers un corpus de compétences qui dépasse la simple gestion de processus. Kingsmill et al. (2011: 55) notent à cet égard que, jusqu'à présent, les fonds subsidiaires se sont focalisés sur l'appui au processus plutôt que sur le renforcement à long terme des capacités institutionnelles.

53. Cette observation va de pair avec un autre élément de réponse apporté par les parties prenantes lorsqu'on les interroge sur le type de capacité que les institutions chefs de file devraient privilégier à l'avenir. Plusieurs parties prenantes notent en effet un **manque de « capacités stratégiques, politiques et analytiques »** chez plusieurs institutions chefs de file. Exprimée de diverses manières durant nos entretiens, leur idée est que le PDDAA doit trouver un « nouveau discours » pour atteindre ses objectifs (au-delà des 10% de dépenses et des 6% de croissance agricole), et dégager une vision commune autour de sujets controversés mais cruciaux comme la propriété foncière, le type de modèle agricole que le PDDAA cherche à promouvoir, l'ouverture vers les marchés internationaux, les droits de propriété intellectuelle, etc. La plupart de ces questions touchent au cadre réglementaire du secteur agricole, où il n'y a pas de réponse facile et où tout passe par des compromis. L'accroissement du financement thématique tel qu'il est suggéré ci-après pourrait ouvrir la voie à l'émergence d'un discours du PDDAA plus musclé.

54. Le fait est que ce type de questions est souvent oublié par les plans d'investissement du PDDAA (à quelques notables exceptions près). C'est aussi ce type de questions que l'agenda du PDDAA cherche à traiter plus ouvertement dans le cadre de son élargissement. Plusieurs parties prenantes estiment qu'un renforcement des capacités analytiques des institutions chefs de file dans ce domaine assoirait grandement leur crédibilité aux plans national et international. Le nouveau fonds subsidiaire de la CEDEAO a choisi cette orientation, puisqu'il sert à financer le renforcement des capacités de la Direction pour l'agriculture et le développement rural de la Commission de la CEDEAO, au travers du recrutement de chargés de programme pour le développement des filières de la pêche et de l'agriculture. Il serait important qu'un dialogue politique plus franc s'engage autour de ces questions et à tous les niveaux : stratégiquement parlant, les institutions chefs de file sont idéalement placées pour faciliter et, dans certains cas, prendre les rênes de tels dialogues.

55. Dans l'ensemble, de nouveaux efforts s'avèrent nécessaires pour établir une meilleure **architecture de gestion des connaissances,** à même de catalyser l'apprentissage, la création, le stockage et l'utilisation des connaissances et, au final, de contribuer à la réalisation des objectifs du PDDAA. De ce point de vue, la gestion des connaissances doit être considérée comme une des capacités

« stratégiques » à renforcer.[19] Dans la continuité de ce que nous avons dit précédemment, nous remarquons que les institutions chefs de file ont tout à gagner de l'acquisition d'une capacité stratégique de gestion des connaissances au plan organisationnel. Pour éviter que le PDDAA ne devienne un « ensemble de rivières qui ne se jettent dans aucun fleuve », ces trajectoires de renforcement des capacités devraient tendre vers un même objectif et faire partie d'un portefeuille d'interventions pratiques en gestion des connaissances. L'amélioration de l'aspect suivi-évaluation fait également partie de ce renforcement des capacités en gestion des connaissances. Ouvert en 2013, le chantier du renforcement des capacités organisationnelles en gestion des connaissances doit se poursuivre et s'accélérer.

56. Certaines parties prenantes font remarquer qu'une amélioration des **flux de connaissances et d'information** reste toujours possible. Le manque d'information pose surtout problème à l'échelon national. L'amélioration des flux de connaissances permettrait de mieux diffuser les informations fournies lors des séminaires thématiques continentaux et régionaux ; une diffusion souvent loin d'être optimale, d'après certaines des parties prenantes avec lesquelles nous nous sommes entretenus. Des problèmes du même ordre apparaissent dans les communications parfois difficiles entre le niveau continental et le niveau régional, à cause de la multiplicité des langues. Les CER francophones, par exemple, relèvent que les principaux documents du PDDAA ne leur sont généralement pas communiqués en français (l'espagnol et le portugais sont logés à la même enseigne). Il faudrait déployer davantage d'efforts pour assurer une communication claire et systématique qui fasse connaître les initiatives et les produits du PDDAA liés à la gestion des connaissances (le site web du PDDAA a fréquemment été cité comme un bon point de départ).

4.2. Performance du FFMD et du PDDAA

Message-clé : Le PDDAA a suscité une prise de conscience à nulle autre pareille, surtout sur la scène internationale. Il a mis l'agriculture au cœur de la croissance économique et de la sécurité alimentaire de l'Afrique et permet à chacun de s'exprimer sur les problématiques agricoles du continent. Le bilan des avancées au plan national reste toutefois mitigé, le PDDAA pâtissant trop souvent d'un manque de pérennité. Sur un plan positif, le PDDAA a souvent fourni un lieu d'expression aux ANE du secteur agricole. Le FFMD aurait malgré tout pu faire mieux et fournir aux pays et aux institutions chefs de file les outils nécessaires pour passer de la phase de préparation des PNIA à leur mise en œuvre effective.

57. Le PDDAA a largement contribué à **faire prendre conscience du caractère primordial de l'agriculture pour la croissance économique et la sécurité alimentaire africaines**, même s'il aurait pu davantage nuancer et adapter son message à chaque contexte. Seul forum d'envergure continentale à s'emparer de ces questions, il en retire une valeur intrinsèque. De plus, il ne fait aucun doute que certains des plans élaborés au titre du PDDAA sont désormais plus transparents et mieux appropriés par les parties prenantes locales que leurs prédécesseurs ce qui, dans certains pays, donne lieu à une élaboration des politiques plus inclusive, à une meilleure coordination intersectorielle, à une coordination et une complémentarité accrues entre les donateurs dans le secteur agricole, et à

[19] Dans le contexte du PDDAA, la gestion des connaissances englobe trois grands flux d'information. Le premier concerne la gestion et la diffusion des produits d'information et de connaissances qui définissent le PDDAA, ses processus et ses cadres (à savoir notamment les documents d'orientation du PDDAA, les documents afférents aux résultats des événements du PDDAA, les procès-verbaux des réunions, les documents politiques tels que les Pactes et les Plans d'investissement, etc.). Ces produits d'information et de connaissances sont généralement élaborés par les institutions chefs de file et communiqués à l'ensemble des parties prenantes du PDDAA. Le deuxième flux consiste en un système de suivi-évaluation du PDDAA, qui renvoie aux institutions chefs de file toutes les informations que les pays communiquent au sujet de la performance du PDDAA et du secteur agricole. Le troisième flux correspond au partage d'informations entre pairs, c'est-à-dire entre pays et régions.

une hausse des investissements publics, privés et des partenaires du développement. Les améliorations induites par le PDDAA dans l'élaboration des politiques de certains pays ont envoyé un signal positif aux investisseurs privés. Le bilan reste néanmoins mitigé en ce qui concerne la réalisation de l'objectif des 10% des dépenses publiques pour l'agriculture.[20]

58. **Pour de nombreux observateurs, le PDDAA est jusqu'à présent perçu comme un processus et rien de plus, surtout si l'on se place dans la perspective d'un pays ou d'un entrepreneur rural**.[21] Pour ne citer que cet exemple, le PDDAA ne figure pas parmi les postes budgétaires prioritaires de la plupart des ministères des finances ou du plan, pas plus que de leurs homologues de la Banque mondiale, des Nations unies, des donateurs bilatéraux, etc.[22] On peut trouver plusieurs explications à cela : le ministère de l'agriculture, par simple manque de prise de conscience, a « oublié » de promouvoir le PDDAA auprès des autres ministères concernés, ou la CER ou la NPCA n'ont pas fait leur travail de plaidoyer ; ou encore l'agriculture n'est pas une priorité de la politique intérieure. C'est en partie la raison pour laquelle le PDDAA progresse si lentement au Botswana, par exemple. Très peu de paysans et d'investisseurs étant en outre au courant de l'existence du PDDAA, hormis dans certains pays, sa mise en œuvre en pâtit : autant les investissements dans la facilitation des processus du PDDAA pilotés par le gouvernement restent élevés, autant le financement des programmes nationaux et des activités pilotés par le secteur privé restent faibles.[23]

59. **Pour l'heure, la rédaction des plans d'investissement du PDDAA est principalement motivée par la levée de fonds (comme c'est apparemment le cas pour de nombreux pays de la CEEAC, voir les encadrés 2 et 4).** En soi, ces plans sont utiles pour accroître l'appui international (et éventuellement national) au secteur agricole (d'autant plus qu'ils sont une condition préalable à un financement du GAFSP). Beaucoup de parties prenantes considèrent que l'heure est venue de passer de cette dynamique de « collecte de fonds » à un agenda plus transformationnel, qui s'attaquerait directement à la réforme des politiques agricoles. Comme nous le laissions entendre précédemment, les institutions chefs de file pourraient fournir une partie du « discours » afférent à ces questions, mais un complément d'expertise technique serait nécessaire.

60. Cette transformation **dépend dans une large mesure du leadership national et de la dynamique locale**. Les processus du PDDAA doivent s'ancrer dans une réalité nationale ; se fonder sur des initiatives antérieures, sur des schémas de comportement, répondre à des intérêts divers (du gouvernement, des donateurs et des parties prenantes locales), et surtout avoir une figure politique qui prend fait et cause pour eux, un Président ou un Premier Ministre, qui tient à ce que l'agriculture figure en bonne place parmi les autres priorités et postes budgétaires en lice (le Rwanda et l'Éthiopie sont

[20] Depuis 2003, seuls 11 pays ont atteint cet objectif durant une année au moins, mais 7 seulement l'ont maintenu au-delà d'un an. En moyenne cependant, depuis 2003, les dépenses publiques agricoles ont augmenté de plus de 7% par an dans toute l'Afrique (plus de 12% par an dans les pays africains à faible revenu), ce qui veut dire qu'elles ont pratiquement doublé depuis le lancement du PDDAA.

[21] Ce qui ne veut pas dire que le processus lui-même ne soit pas important, mais plutôt que de nombreux acteurs au plan national et du secteur privé n'ont pas perçu ou ne sont pas au courant des résultats que ce processus a concrètement apportés au secteur agricole dans lequel ils opèrent. Comme nous le verrons dans d'autres parties de ce rapport, la plupart de chefs de file ou intervenants directs des différents sous-processus du PDDAA sont au contraire convaincus que les problèmes de transformation agricole de l'Afrique n'ont pas seulement à voir avec les investissements dans l'irrigation ou la gestion des cultures, mais aussi avec l'amélioration des systèmes, des institutions et des capacités (pour le suivi-évaluation, le partage d'expériences, la gestion des connaissances, le plaidoyer politique, les mécanismes d'examen par les pairs, etc.) ; et que c'est cela que le processus PDDAA doit développer et soutenir.

[22] On nous a par exemple rapporté que les CER ne faisaient pas mention de leurs Plans d'investissement PDDAA lorsqu'elles discutaient du FED avec l'UE.

[23] D'après les éléments de preuve disponibles, il semblerait que les PNIA du PDDAA connaissent un déficit de financement d'en moyenne 50%, la grande majorité des contributions étant apportées par les gouvernements et les partenaires du développement plutôt que par le secteur privé (cf. par exemple UNECA, 2013 et ONE, 2013)

souvent cités en exemples de pays où la dynamique politique locale « s'est emparée » du PDDAA[24]). Cela dépend en grande partie de la place qu'occupe le secteur agricole dans la politique nationale.

Encadré 2 – Le PDDAA au Gabon

Au Gabon, le processus du PDDAA se caractérise par une forte implication ministérielle, qui a largement contribué à son déploiement. Le gouvernement trouvait le pacte et le plan d'investissement importants pour donner plus de retentissement à ses efforts dans le secteur agricole auprès des partenaires internationaux. La planification et la hiérarchisation des priorités effectuées avec l'IFPRI étaient également une première dans le pays ; elles se sont caractérisées par leur ouverture aux parties prenantes sectorielles. Certaines des personnes interviewées se sont plaintes de l'assistance technique fournie par la FAO et contractualisée par le secrétariat de la CEEAC afin d'aider les pays durant la phase technique. D'après ces personnes, le gouvernement n'a pas été consulté à propos de cette fourniture d'AT. Parmi les défis à venir figurent l'appropriation plus forte du plan gabonais, le renforcement des capacités de l'équipe nationale du PDDAA, et la mise en place d'outils de suivi-évaluation après la signature du pacte.

61. Dans plusieurs pays étudiés, le PDDAA a eu du mal à trouver son rythme et à devenir le cadre de référence du secteur agricole. Il s'en est suivi une **duplication** des documents politiques et une certaine confusion chez les parties prenantes (la Tanzanie en est un bon exemple). Un recours plus judicieux et plus fréquent à l'analyse de l'économie politique pourrait rendre le PDDAA plus efficace, le mettre davantage au diapason des réalités nationales et lui faire trouver son rythme (les travaux du consortium Future Agricultures sont un bon exemple de ce genre d'analyse). Le financement direct de telles analyses, et surtout de processus nationaux particulièrement prometteurs pourrait s'avérer un bon investissement. Il s'ensuit que les ressources du FFMD devront de plus en plus se concentrer sur le financement d'activités menées à l'échelon national (cf. infra le point 5).

Encadré 3 – Le PDDAA en Tanzanie

La Tanzanie, qui cherche pour l'instant à mobiliser des ressources d'investissement par le biais des *Business Meetings*, a signé son Pacte du PDDAA en 2010 et a présenté son Plan d'investissement pour l'agriculture et la sécurité alimentaire (TAFSIP) en 2011. La CAE et le CUA-DERA sont perçus comme les principaux artisans de la signature du Pacte du PDDAA, USAID étant pour sa part considéré comme la cheville ouvrière de l'appui financier aux *Business Meetings*. Bien que le bureau du PDDAA du Ministère de l'agriculture ait connaissance du FFMD, il n'a accédé à aucun financement et juge la procédure de demande peu claire. Au moment où la Tanzanie s'est lancée dans le processus du PDDAA, elle avait déjà un programme de développement du secteur agricole (ASDP). Certains interlocuteurs ont souligné que l'intégration transversale du PDDAA se faisait via divers programmes gouvernementaux, anciens ou nouveaux, mais d'autres ont émis des réserves quant à la pertinence du PDDAA/TAFSIP et à son interaction avec ces divers efforts. Même si les chiffres des dépenses et la place de la sécurité alimentaire dans l'ordre des priorités sont tous deux revus à la hausse, on nous a laissé entendre que le PDDAA en tant que tel n'était pas « le » cadre référence du développement agricole.

62. **La transposition des processus régionaux et continentaux à l'échelon national pose un problème qui n'est pas propre au PDDAA**. Les initiatives supranationales prises dans d'autres domaines sur le continent souffrent régulièrement du même problème (les accords commerciaux régionaux africains, par exemple, sont les premiers à pâtir d'un piètre niveau de mise en œuvre). Dans d'autres secteurs, les donateurs cherchent par divers moyens à résoudre ce problème qui peut parfois être perçu comme le « parachutage » d'un processus régional et continental dans un pays où aucune dynamique politique nationale n'a préparé le terrain. Des donateurs comme le Royaume-Uni, l'UE et USAID, par

[24] Aux dires de la plupart des parties prenantes éthiopiennes, si l'élaboration, puis la mise en œuvre du PNIA du PDDAA (y compris les efforts déployés pour mieux coordonner les donateurs) avancent, c'est parce que le gouvernement éthiopien a très tôt fait le choix de se concentrer et d'investir dans l'agriculture et le développement rural. L'apposition de l'étiquette « PDDAA » sur ces plans nationaux depuis 2007 ne répond, nous dit-on, qu'à des considérations purement diplomatiques après que l'Éthiopie ait perdu les faveurs de la communauté des donateurs suite aux violents affrontements qui ont suivi les élections de 2005.

exemple, commencent à travailler à la fois à l'échelon national et régional lorsqu'ils se saisissent de problématiques régionales. Le PDDAA et le FFMD pourraient tirer des leçons de cette démarche.

63. **Lorsqu'on compare la cadence du processus aux résultats et à la dynamique sur le terrain, on se dit qu'on a affaire à un PDDAA à deux vitesses**. Certains pays commencent à peine à mettre en œuvre leurs PNIA, alors qu'au niveau continental on continue à développer de nouveaux sous-processus, modalités et programmes que les pays ont peine à suivre et qui ne sont pas toujours alignés sur leurs priorités. Il s'ensuit que de nombreuses initiatives n'ont pas le temps de prendre racine sur le terrain que d'autres font déjà leur apparition (citons à ce propos l'exemple du système CIC).[25]

64. Il est néanmoins des cas (y compris dans certains pays et régions que nous avons visités dans le cadre de nos missions sur place) où **le PDDAA a ouvert un espace de participation à la société civile et au secteur privé, aux plans national et régional**. C'est l'un des résultats du PDDAA fréquemment cités par les personnes interviewées, même là où le suivi de la mise en œuvre des plans laisse à désirer.

65. Les personnes interviewées précisent **qu'il ne faut pas s'attendre à ce que l'appui fourni par le FFMD au niveau national fasse des miracles**. Le travail de sensibilisation des États membres par les CER exige du temps, des ressources et de la patience. La performance du FFMD reste néanmoins étroitement liée à celle du PDDAA au niveau national. Il s'agit par conséquent de trouver le moyen de mettre l'appui du FFMD au diapason de la progression du pays (voir le point suivant). Selon certaines parties prenantes, le FFMD aurait en particulier pu faire mieux en fournissant aux pays et aux institutions chefs de file **les outils nécessaires pour passer de la phase de préparation des PNIA à leur mise en œuvre effective,** autrement dit définir des modèles, des tâches, des systèmes et des produits qui entretiennent la dynamique du PDDAA par-delà l'élaboration des pactes et des plans d'investissement.

Encadré 4 – Le PDDAA au Cameroun

Le Cameroun est associé au processus du PDDAA depuis 2006, mais à l'instar de la plupart des autres pays d'Afrique centrale, il a pris beaucoup de retard, faute essentiellement de moyens financiers. Le processus a récemment retrouvé un second souffle, en partie motivé par l'espoir de mobiliser des partenaires techniques et financiers. Le secrétariat régional, financé par le FFMD, est la locomotive de ce processus. Le PDDAA a permis au Cameroun de se fixer des objectifs stratégiques clairs, d'améliorer la coordination interministérielle (avec le ministère des finances notamment) et la concertation avec le secteur privé et autres ANE. Le renforcement des capacités en matière de planification et de programmation des projets agricoles est une autre avancée qui nous est mentionnée par les personnes interviewées. Celles-ci font également état de quelques défis à venir : entreprendre des réformes structurelles pour lesquelles le Cameroun n'est pas prêt, apporter un suivi aux pistes d'action et poursuivre le renforcement des capacités de toutes les parties prenantes. Bref, le processus du PDDAA au Cameroun a permis d'améliorer la planification agricole et d'améliorer les capacités, mais la mise en œuvre du PNIA qui débutera bientôt sera décisive.

66. Les revues sectorielles conjointes (RSC) réalisées à l'échelon national pourraient s'avérer de plus en plus cruciales pour réduire la fracture entre l'architecture du PDDAA au niveau continental et les résultats en termes de développement à l'échelon national. Les RSC sont des mécanismes participatifs destinés à évaluer la performance du secteur agricole, à vérifier si les parties prenantes étatiques et non-étatiques ont tenu leurs engagements – leur contribution à un PNIA notamment – et à promouvoir de meilleurs politiques agricoles et de sécurité alimentaire. En conjuguant un système de

[25] Ce qui ne veut pas dire que tous les nouveaux sous-processus du PDDAA sont trop rapides ou superflus au plan national ; les revues sectorielles conjointes, par exemple, constituent un précieux outil à la fois pour les pays qui mettent en œuvre un PNIA et pour ceux qui sont en train de l'élaborer. Des processus plus récents et financés par le FFMD, comme les cadres « sciences et technologies » ou « agro-industrie », ne présentent en revanche aucun caractère urgent ni vital aux yeux des acteurs nationaux, surtout des pays qui sont encore au stade de l'élaboration de leur PNIA.

suivi-évaluation à un volet de planification politique, un examen des dépenses publiques et un cadre national de redevabilité mutuelle, les RSC donnent corps à la responsabilité mutuelle, un des principes-clés du PDDAA. Des RSC ont déjà eu lieu au Mozambique et au Ghana, notamment. Cette initiative prometteuse, qui est placée sous la houlette de la CUA et de la NPCA, avec le soutien de l'IFPRI et du ReSAKSS, pourrait apporter un soutien supplémentaire à la mise en œuvre nationale du PPDDAA via le FFMD. Elle doit néanmoins faire face à plusieurs défis, dont le manque de capacité des parties prenantes non-étatiques et la difficulté d'obtenir des engagements crédibles et contraignants de la part des gouvernements et des donateurs.

4.3. Alignement et coordination du soutien au PDDAA

Message-clé : Le FFMD n'a contribué que très modestement à améliorer l'alignement de l'appui fourni au PDDAA. On note en effet que l'alignement de l'appui fourni au PDDAA par rapport aux priorités des plans d'investissement nationaux et régionaux demeure limité. On reconnaît au FFMD le mérite d'avoir considérablement renforcé la coordination à divers niveaux, surtout entre les institutions chefs de file africaines, entre les secteurs, et entre les partenaires du développement. Des problèmes notoires de coordination subsistent néanmoins, qui pourraient être résolus par des mesures spécifiques : renforcer la cohérence et les échanges d'information entre ministères, tant au sein des gouvernements et des CER africaines qu'au sein des structures des partenaires du développement (entre les sièges, les antennes régionales et nationales, par exemple) ; arriver à un traçage et à une planification plus systématiques de toutes les activités d'appui au PDDAA en lien avec l'Accord de partenariat et le nouveau Cadre de résultats.

67. Le **FFMD**, dont le principal objectif est de soutenir les processus du PDDAA, **s'aligne par définition sur l'agenda de développement agricole de l'Afrique**. Une partie du FFMD, à savoir les fonds subsidiaires gérés par les institutions chefs de file africaines, sont également **alignés sur les systèmes et procédures africains**, en ne se contentant pas de les utiliser mais en cherchant aussi à les renforcer. Les personnes interviewées s'accordent à reconnaître le bien-fondé de ce type de financement programmatique pluriannuel pour renforcer les capacités des institutions chefs de file du PDDAA.

68. La plupart des personnes interviewées soulèvent aussi des questions critiques et **estiment globalement que le FFMD n'a contribué que très modestement à améliorer l'alignement de l'appui fourni au PDDAA.**[26] Cela s'explique notamment par le fait qu'il n'y a pas d'alignement sur les systèmes et les procédures africains dans le cas de la modalité d'AT, qui est gérée par la Banque mondiale et qui représente, comme nous l'avons déjà dit précédemment, une bonne partie des ressources du FFMD. Mais on note surtout que l'alignement de l'appui fourni au PDDAA par rapport aux priorités des plans d'investissement nationaux et régionaux demeure limité, bien que le FFMD soutienne les processus du PDDAA.

69. L'existence de **nombreuses controverses autour de l'articulation entre le FFMD et les investissements du PDDAA à l'échelon national n'est pas anodine**. D'après certains partenaires du développement, la mise en œuvre du PDDAA à l'échelon national est ce qui compte le plus finalement, or le FFMD intervient à un autre niveau et sert simplement à soutenir le processus et les structures d'appui. Pour de nombreux interlocuteurs africains, le côté jusqu'à présent limité de l'aide

[26] À titre d'exemple, le Commissaire de la CUA en charge de l'agriculture et de l'économie rurale a récemment déclaré dans une interview : « Nous attendons des différents partenaires qu'ils travaillent avec nous en Afrique et qu'ils harmonisent mieux leur appui, qu'ils coordonnent mieux leur appui et qu'il s'alignent sur les priorités fixées et poursuivies par les pays ». (voir ECDPM, 2013)

bilatérale aux programmes d'investissement agricole proposés par les PNIA serait en outre révélateur du manque d'alignement.[27] L'explication tiendrait, selon eux, au fait que l'aide bilatérale se cantonne aux priorités fixées par les ministères des finances ou du plan, qui diffèrent bien souvent de celles des PNIA, ou aux priorités des partenaires du développement.

70. Si certains partenaires du développement se targuent d'aligner leur aide bilatérale sur les PNIA, d'autres admettent qu'une meilleure coordination entre le FFMD et d'autres formes d'appui serait la bienvenue, tant de la part des donateurs qui contribuent au FFMD que de ceux qui n'y contribuent pas, afin d'honorer les engagements internationaux en matière d'alignement et d'améliorer l'efficacité de l'aide. En d'autres termes, **même les donateurs qui contribuent au FFMD devraient améliorer leur alignement sur les PNIA**. Il semble que la communauté des donateurs oublie l'alignement et n'y trouve pas de véritable intérêt compte tenu de l'évolution de la conjoncture politique dans la coopération au développement.

71. Les hauts fonctionnaires des partenaires du développement devraient aussi faciliter l'alignement ; y compris la Banque mondiale, qui pourrait impliquer ses représentants basés dans les pays africains pour faire le suivi et pour appuyer les interventions que l'organisation soutient au travers du FFMD. Il semblerait qu'il y ait pour l'heure un **manque de coordination de l'appui pour le secteur agricole chez chacun des partenaires du développement** et ce, malgré le soutien apporté par le FFMD.

72. Par ailleurs, il ne serait pas inutile qu'à l'échelon national les partenaires du développement fassent preuve de plus de franchise et de réalisme en disant sur quoi ils peuvent s'aligner et jusqu'à quel point ; de leur côté, les pays africains pourraient améliorer l'utilité des PNIA en précisant les priorités, lorsque les PNIA sont énoncés en termes si généraux qu'ils peuvent pratiquement justifier n'importe quelle intervention.

73. S'agissant **de l'articulation entre le FFMD et l'appui régional au PDDAA, le débat manque de profondeur, faute d'exemples pratiques**. La CEDEAO est la seule CER à mettre en œuvre un Programme régional d'investissement agricole (PRIA), et son fonds subsidiaire n'a été inauguré qu'en octobre 2013. Ce fonds est aligné sur les priorités de la région, en apportant essentiellement un soutien au renforcement du suivi-évaluation et au recrutement d'experts thématiques. Malgré l'existence d'un groupe de travail des donateurs (encensé pour son travail de coordination) au sein de l'ECOWAP, il est généralement admis que l'alignement des interventions des partenaires du développement sur le PRIA reste largement perfectible. D'autres CER comme la COMESA et la CEEAC, qui bénéficient d'un fonds subsidiaire depuis plus longtemps, s'en servent pour développer un PRIA, mais celui-ci étant encore en chantier, il n'y a pas grand-chose à dire au sujet de l'alignement sur les PRIA dans ces régions.

74. Le DFID co-préside le groupe de travail régional des partenaires du développement de la COMESA. Encore à l'état embryonnaire, ce groupe – qui a été créé sur fond d'élaboration du PRIA, mais en dehors du processus proprement dit – est à l'origine du programme des marchés des denrées de base d'Afrique de l'Est et australe, qui n'est pas hébergé par le secrétariat de la COMESA. Certaines parties prenantes africaines y voient un manque d'alignement. Le DFID a expliqué que la COMESA avait été consultée tout au long de l'élaboration du programme et que ce dernier se focalisait sur l'un des trois piliers du PRIA. Le détail des axes et des activités du programme fait actuellement l'objet de négociations avec la COMESA, la CAE et diverses autres parties prenantes, s'agissant notamment

[27] Ce qui ne veut pas dire qu'il y ait un manque d'alignement dans tous les pays. D'après certains de nos interlocuteurs, l'alignement de l'aide bilatérale sur les PNIA s'est amélioré dans certains pays « exemplaires » du PDDAA comme le Rwanda et l'Éthiopie.

des modalités de coordination avec les programmes régionaux de la COMESA et de la CAE. Sachant que le processus de formulation du PRIA est uniquement financé par le fonds subsidiaire des partenaires du développement, la question qui se pose plus généralement est de savoir dans quelle mesure les partenaires du développement seraient disposés à déléguer davantage de responsabilités et de fonds aux CER si leurs États membres se mettaient à cofinancer la formulation et la mise en œuvre des programmes d'investissement régionaux ?

75. Autant l'alignement sur les PNIA et le PRIA fait l'objet d'un débat animé, autant les parties prenantes africaines et les partenaires du développement s'accordent à reconnaître **l'utilité du FFMD comme outil de renforcement de la coordination**. À les entendre, le FFMD aurait contribué à renforcer la coordination à plusieurs niveaux : i) la coordination entre les institutions africaines chefs de file, ii) la coordination intersectorielle, iii) la coordination entre les partenaires du développement qui contribuent au FFMD, et enfin iv) la coordination entre les partenaires du développement qui contribuent au FFMD et ceux qui n'y contribuent pas. Examinons chacune de ces affirmations plus en détail.

76. **Coordination des institutions africaines chefs de file et de leurs initiatives.** En chapeautant un ensemble de fonds subsidiaires afférents à des institutions continentales et régionales, le FFMD facilite la coordination et la communication entre les institutions qui soutiennent la mise en œuvre du PDDAA. Comme indiqué précédemment et ultérieurement, cette coordination fonctionne néanmoins en sous-régime, faute de capacités en gestion des connaissances et par manque de clarté dans la répartition des rôles entre les institutions chefs de file.

77. **Coordination entre les différents secteurs liés à la sécurité alimentaire**. Des initiatives dans des domaines comme la nutrition, la productivité, la gestion des terres, la recherche agronomique et autres commencent à être mieux coordonnées. Pour certaines, cela tient parfois au fait qu'elles sont financées par la même source, à savoir le FFMD.

78. **Coordination entre les partenaires du développement qui contribuent au FFMD.** En regroupant à lui seul les ressources de divers donateurs, le FFMD est un instrument qui facilite la coordination d'un groupe de donateurs et qui permet aux institutions africaines d'abaisser les coûts de transaction liés à la multiplicité des procédures et des sources de financement. Comme nous le préciserons plus loin, la réduction des coûts de transaction dans l'appui fourni par les donateurs au PDDAA et aux institutions chefs de file est sans doute l'une des principales raisons qui justifie la poursuite du FFMD du PDDAA.

Encadré 5 – Le PDDAA en Éthiopie

L'Éthiopie est généralement considérée comme une « belle réussite » du PDDAA. Les principales réalisations du PDDAA en Éthiopie sont i) d'avoir attiré des appuis internationaux supplémentaires pour l'agriculture et ii) d'avoir considérablement renforcé la coordination dans ce secteur, entre les partenaires de développement et entre ceux-ci et le gouvernement. On y trouve des mécanismes de coordination efficaces et un certain niveau d'alignement de l'aide bi- et multilatérales qui, de l'avis des parties prenantes, devraient être mutualisés avec les autres pays africains au titre de « bonnes pratiques ». L'Éthiopie illustre sans doute le mieux la dimension centrale du leadership national et des conditions locales dans la réussite de la mise en œuvre du PDDAA. Si les choses marchent si bien (y compris au niveau de l'harmonisation entre les donateurs), c'est parce que le gouvernement éthiopien, bien avant le PDDA, a fait le choix de se concentrer et d'investir dans le développement rural (de 2008 à 2011, près de 20% des dépenses publiques ont été investies dans l'agriculture, et la productivité a augmentée de près de 25% chaque année ; le Pacte du PDDAA a été signé en 2009 et le PNIA lancé en 2010). D'après de nombreuses parties prenantes nationales, c'est l'engagement personnel du Premier Ministre, qui avait pris fait et cause pour ce processus, qui a fait toute la différence ; les institutions chefs de file du PPDDA (et le FFMD) n'ont pas joué de rôle prépondérant. Le peu d'implication du secteur privé constitue sans doute le talon d'Achille du PDDAA en Éthiopie ; un des grands enjeux de

demain sera donc de veiller à ce que les paysans et les entreprises du secteur agro-alimentaire s'approprient et participent à l'agenda de transformation agricole, en s'inspirant des nombreuses expériences de coopération public-privé promues par l'Agence éthiopienne de transformation agricole.

79. **Coordination entre les partenaires du développement qui contribuent au FFMD et ceux qui n'y contribuent pas.** Le FFMD ne représente qu'une petite partie de l'appui fourni au PDDAA. Des efforts sont donc entrepris pour le coordonner avec d'autres flux, tels que l'appui fourni par la FAO à la planification des investissements, le renforcement des capacités de la NPCA et d'autres institutions par la coopération allemande et, plus récemment, l'aide apportée par la Fondation Gates au DERA de la CUA. Même s'il ne représente qu'une petite partie de l'ensemble de l'appui fourni au PDDAA, le FFMD finance des activités qui servent de point de ralliement et de référence à tous les autres flux.[28] En d'autres termes, là où il n'y a ni PNIA ni PRIA, les autres flux seraient bien plus éparpillés s'il n'y avait pas le FFMD.

80. Quels que soient les efforts et les améliorations constatés dans ce dernier type de coordination, **de nombreux défis subsistent**. La plupart des personnes interviewées, aussi bien les parties prenantes africaines que les représentants des partenaires du développement, nous disent ignorer l'attribution totale et par le menu de l'ensemble de l'appui fourni au PDDAA, que ce soit par l'entremise du FFMD ou d'autres instruments et programmes. Dans le cadre des efforts qu'elles déploient pour améliorer le processus du PDDAA, la CUA et la NPCA ont demandé à l'ESPD d'effectuer un traçage des flux constitutifs de l'ensemble de l'appui fourni au PDDAA (et d'y associer des indicateurs de résultats et d'impact). L'ESPD a inscrit cet objectif d'amélioration du traçage dans son plan de travail 2013-2014.

81. Malgré les efforts déployés en ce moment, de nombreux interlocuteurs estiment que la plupart des partenaires fournissent un appui au PDDA du type **« que cent fleurs s'épanouissent »**. Cette démarche crée un grave problème de duplication des efforts par les divers acteurs concernés, ne serait-ce qu'au niveau de l'appui thématique (efforts non coordonnées dans la gestion des risques agricoles, l'agriculture intelligente face au climat, la gestion des connaissances, les réformes politiques, etc.), et complique la mise en œuvre, car les axes thématiques changent continuellement, avant même que le suivi des priorités existantes ne se concrétise.

82. En ce qui concerne les pratiques d'appui des donateurs au PDDAA, la plupart des personnes interviewées **ne semblent pas en mesure de citer quelques enseignements édifiants qui se situeraient en dehors du FFMD** et que celui-ci ferait bien de reprendre à son compte à l'avenir, au principal motif que l'appui au PDDAA n'a fait l'objet d'aucune revue jusqu'ici. Beaucoup demeurent néanmoins convaincus que la coordination et « le chapeautage de tous les fonds subsidiaires » constituent la valeur ajoutée du FFMD par rapport aux autres démarches bilatérales. Sans le FFMD, le risque serait grand de voir les institutions chefs de file retomber dans le travers d'une approche cloisonnée.

83. **Des donateurs qui ne font pas partie du FFMD** peuvent néanmoins se prévaloir de quelques avantages comparatifs. On nous a rapporté que la coopération allemande (GIZ), par exemple, fournissait un appui de grande qualité à la NPCA et à la CUA. Un appui aligné sur leurs orientations

28 Le Processus de Dublin livre un exemple très concret d'amélioration de la coordination entre les partenaires du développement qui contribuent au FFMD et ceux qui n'y contribuent pas. Au titre de ce processus, divers mécanismes ont été mis en place pour coordonner l'appui des partenaires du développement (en particulier celui du système CGIAR) au développement et à l'adoption de technologies agricoles, notamment par l'élaboration d'un agenda scientifique pour l'agriculture en Afrique, et par une programmation et une hiérarchisation conjointes des priorités entre les instituts de recherche africains et les organisations du CGIAR.

stratégiques, grâce à des dialogues semestriels entre le personnel de la NPCA, de la CUA et de la GIZ. Un appui dans lequel, autre caractéristique forte, le renforcement des capacités (le recrutement) et le financement des activités du personnel recruté sont soumis à des procédures que beaucoup jugent plus souples que celles d'autres donateurs. On est loin de la démarche du FFMD, qui finance un expert (en gestion des connaissances ou en renforcement des capacités, par exemple) mais ne finance généralement pas ses activités. Certains considèrent la Fondation Gates comme « meilleure » que la Banque mondiale et certains des donateurs du FFMD parce qu'elle se veut politiquement neutre et qu'elle n'impose pas la moindre conditionnalité. De même, il y aurait sans doute des choses à glaner dans la façon dont Grow Africa soutient des plates-formes qui associent régulièrement et efficacement les investisseurs et les producteurs (au niveau des PDG) aux discussions du PDDAA.

84. En tout état de cause, les partenaires du développement **qui ne se sont pas associés au FFMD ont leurs raisons à cela :** poursuivre leur propre agenda, exploiter un avantage comparatif, assurer leur visibilité, éviter ce qu'ils considèrent comme des faiblesses du FFMD et éviter de se retrouver associés à certains donateurs du FFMD. Le faible nombre de partenaires du développement ayant adhéré au FFMD laisse néanmoins perplexe nombre de personnes interviewées à l'échelon national et au sein de certaines institutions chefs de file. Dans la mesure où ces partenaires ont un intérêt commun à soutenir le PDDAA et compte tenu de la mission de coordination du FFMD, elles estiment qu'un plus grand nombre d'entre eux devraient se regrouper au sein d'un nouveau FFMD, surtout si cet instrument s'améliore. Voyons de plus près quels sont les enjeux.

- **Visibilité.** D'après certains commentaires, c'est la Banque mondiale qui profiterait le plus de la visibilité engendrée par l'appui du FFMD, sans accorder aux donateurs la reconnaissance qu'ils méritent. La bonne nouvelle pour les (futurs) contributeurs du FFMD, c'est que d'autres se sont rendu compte que le FFMD était plus visible que d'autres canaux d'appui au PDDAA.

- **Transparence.** D'aucuns relèvent un manque de transparence dans certaines des activités financées par les fonds subsidiaires du FFMD. La plupart des personnes interviewées relèvent le même manque de clarté dans la modalité d'AT exécutée par la Banque mondiale, ce qui n'améliore évidemment pas l'alignement et la coordination autour du PDDAA. Plus généralement, la plupart des donateurs s'inquiètent de pas avoir un aperçu complet de l'appui fourni aux institutions chefs de file du PDDAA, que ce soit via le FFMD ou par d'autres canaux, quels que soient les efforts (infructueux) déployés par le passé pour avoir un traçage digne de ce nom.

- **Définition** des objectifs**.** Beaucoup constatent que le FFMD poursuit des objectifs trop larges que pour être efficace. Le FFMD se focalise essentiellement sur le renforcement des capacités institutionnelles, certes, mais sans préciser le type d'activités ou de thèmes qu'il compte appuyer.

4.4. Des tendances positives récentes et une importante année à venir

Message-clé : Les parties prenantes du PDDAA sont parfaitement conscientes de la plupart des lacunes évoquées précédemment. Les entretiens et les missions ont révélé une forte volonté de capitaliser les expériences positives, ainsi qu'une forte volonté pour reprendre en mains les sujets de préoccupation. Il s'ensuit que l'Année de l'agriculture et de la sécurité alimentaire de l'UA sera cruciale pour axer davantage le PDDAA sur les résultats, pour décentraliser le processus de réflexion autour du PDDA et pour l'avenir du FFMD.

85. À l'échelon continental, les institutions chefs de file du PDDAA, sous la houlette de la CUA et de la NPCA, se penchent actuellement sur les éléments critiques précités et sur certaines des faiblesses du FFMD. Il se peut par conséquent que l'année 2014 marque l'avènement de solutions consensuelles à ces problèmes. Nous notons par ailleurs **qu'un grand nombre de personnes interviewées se félicitent de diverses tendances positives au cours des derniers mois,** dont :

    - Les travaux en cours pour arriver à un accord de partenariat clair et précis et à un cadre de résultats du PDDAA globalement amélioré qui précisera les attributions et les responsabilités de chaque partie prenante de même que les modalités qui régissent les relations entre les partenaires (y compris dans les BM et dans les groupes d'action conjoints).

    - L'organisation, pour les Secrétaires permanents, d'une série de séminaires consacrés au PDDAA afin de corriger le manque d'implication des hauts dirigeants au niveau national.

    - Le développement, par les institutions régionales et continentales, de fonds subsidiaires plus solides ainsi que de cadres de résultats communs au PDDAA et à l'ensemble de ces fonds. C'est essentiel pour améliorer la redevabilité, la rentabilité et l'efficacité, de même que pour donner une assise solide à des synergies et à des complémentarités plus claires entre les différents fonds subsidiaires et, plus généralement, entre tous les mécanismes d'appui au PDDAA.

    - Le fait que se tiennent désormais régulièrement des réunions conjointes de planification entre la CUA, la NPCA et les CER afin de promouvoir l'apprentissage commun, d'améliorer la complémentarité et les synergies et d'étendre les capacités.

    - Le démarrage de discussions préliminaires informelles sur la possibilité de prolonger le financement du FFMD ou de créer un nouveau FFMD pour l'ensemble de l'appui au PDDAA, en corrigeant naturellement certaines des faiblesses de l'actuel FFMD (en établissant un lien plus clair entre le FFMD et l'ébauche du Cadre de résultats du PDDAA, par exemple).

86. Une des principales recommandations relatives au processus se réfère à la nécessité de **« décentraliser » les débats sur l'avenir du FFMD (et plus généralement sur la façon d'améliorer la mise en œuvre du PDDAA)**, pour qu'ils incluent les discussions qui vont avoir lieu dans l'optique du prochain Sommet de l'UA, mais ne se limitent pas à celles-ci. Les débats sur l'avenir du FFMD doivent être organisés à divers moment dans les différentes régions. Limiter les débats à des réunions en marge du sommet d'Addis-Abeba n'est pas la bonne façon d'obtenir des États membres de l'UA l'engagement dont ils n'ont pas fait preuve jusqu'ici (cf. supra le point 3.2).

87. Outre les améliorations prévues, il conviendrait de profiter de l'attention et de l'intérêt mondiaux suscités par l'Année de l'agriculture et de la sécurité alimentaire de l'UA (et par l'Année de l'agriculture familiale des Nations Unies) pour enregistrer de véritables avancées dans le domaine du développement agricole et de la sécurité alimentaire en 2014. Il s'agit par conséquent **de privilégier la coopération renforcée à des joutes oratoires** qui opposent l'agriculture industrielle à grande échelle à l'agriculture familiale. Ce genre de processus international devrait éviter les clivages idéologiques, et privilégier un leadership politique fort, la participation volontariste des diverses parties prenantes et des dialogues fondés sur des éléments probants.

88. **L'Année de l'agriculture et de la sécurité alimentaire de l'UA offre par conséquent une occasion unique d'orienter davantage le PDDAA sur les résultats.** L'élaboration du nouveau Cadre de résultats et du nouvel Accord de partenariat répond précisément à cette volonté, l'objectif étant de préciser les rôles, les engagements et les contributions attendues de chacun, et pas seulement des donateurs, mais aussi des institutions chefs de file du PDDAA, des États africains et, si possible, du secteur privé et de la société civile.

5. Quel avenir ?

5.1. Le sentiment qu'il faut maintenir un fonds fiduciaire multi-donateurs du PDDAA et qu'il n'y a pas d'alternative évidente

Message-clé : Les donateurs qui soutiennent le PDDAA en dehors du FFMD le font pour diverses raisons qui ne peuvent remplacer l'objectif principal du FFMD. D'autres initiatives ont récemment essayé de combler les lacunes du PDDAA, avec plus ou moins de bonheur jusqu'ici et sans rencontrer le même niveau d'appropriation. Il semblerait qu'aucun donateur contribuant au FFMD n'ait prévu de stratégie de sortie et que, de l'avis unanime, la logique d'un FFMD se justifie pleinement pour continuer d'améliorer l'impact du PDDAA.

89. Les donateurs qui soutiennent le PDDAA en dehors du FFMD le font essentiellement pour profiter d'un avantage comparatif dans un domaine précis ou pour conserver une certaine flexibilité dans leurs dispositifs de financement (voir ci-dessus). Entre autres exemples, citons l'appui apporté par la coopération allemande au renforcement des capacités de la NPCA et d'autres institutions, plus récemment, l'aide apportée par la Fondation Gates à la DERA de la CUA, sans oublier le travail de fond mené par d'autres partenaires du développement, notamment l'appui fourni par la FAO à la planification des investissements. En ce qui concerne les pratiques d'appui des donateurs au PDDAA, la plupart des personnes interviewées **ne semblent pas en mesure de citer quelques enseignements édifiants qui se situeraient en dehors du FFMD** et que celui-ci ferait bien de reprendre à son compte à l'avenir.

90. En tout état de cause, certains interlocuteurs attribuent le fait que des **partenaires du développement n'aient pas adhéré au FFMD aux raisons suivantes** : 1) leurs propres agenda et visibilité; 2) les faiblesses du FFMD et le flou qui entoure sa gouvernance ; 3) le fait de ne pas vouloir être associés à des partenaires du développement tels que les États-Unis ou la Banque mondiale (qui, aux yeux de certaines parties prenantes promeuvent exagérément leurs propres agendas, y compris le genre de politiques que les pays africains devraient suivre). Le faible nombre de partenaires du développement ayant adhéré au FFMD laisse néanmoins perplexe nombre de personnes interviewées à l'échelon national et au sein de certaines institutions chefs de file. Dans la mesure où ces partenaires ont un intérêt commun à soutenir le PDDAA et compte tenu de la mission de coordination du FFMD, elles

estiment qu'un plus grand nombre d'entre eux devraient se regrouper au sein d'un nouveau FFMD, surtout si cet instrument s'améliore.

91. D'autres initiatives liées au PDDAA et ayant bénéficié d'une visibilité à haut niveau, comme la **Nouvelle Alliance du G8** (dont l'objectif sous-jacent est de faire avancer les réformes politiques plus rapidement que le PDDAA n'y est parvenu jusqu'ici) et **Grow Africa** (qui s'attache davantage à impliquer le secteur privé) ne donnent en outre pas l'impression d'avoir résolu une partie des problèmes rencontrés par d'autres activités semblables du PDDAA et parrainées par le FFMD. Dans le secteur privé africain, par exemple, certains mettent en cause la Nouvelle Alliance du G8 et sa logique d'intervention.

92. **Concrètement, il semble que les donateurs n'aient pas encore envisagé de stratégie de sortie du FFMD**. En règle générale, ils sont plus enclins à maintenir leur appui politique au PDDAA, via le financement des PNIA et des PRIA, et via la Banque mondiale et d'autres organisations multilatérales. Des institutions chefs de file qui seraient dans une plus large mesure financées par leurs propres États membres ouvriraient la voie à un appui supplémentaire aux institutions chefs de file dans l'agriculture, le leadership et l'appropriation étant des facteurs importants dans les décisions de financement.

93. **L'idée de remplacer le dispositif actuel par l'octroi d'un appui budgétaire direct et bilatéral à une institution chef de file laisse nos interlocuteurs plutôt sceptiques**. Le FFMD permet effectivement de réduire les coûts de transaction des institutions chefs de file, qui ont accès à un important panier de ressources mis à leur disposition par les donateurs sans devoir en supporter les frais de gestion, qui sont en grande partie pris en charge par la Banque mondiale.

94. Si nous reprenons les messages qui précèdent en matière de capacités (3.1), d'adhésion au PDDAA au plan national (3.2) et de coordination (3.3), il apparaît que beaucoup de parties prenantes tiennent **à ce que le financement du FFMD soit préservé, pour les raisons suivantes** :

    - Un besoin persistant de financer l'ensemble du processus du PDDAA et ses améliorations, et notamment la capacité des institutions chefs de file à accompagner les pays dans la mise en œuvre de leurs PNIA. Pour l'instant, peu de ressources sont allouées par les fonds subsidiaires à cette fin, même si l'intervention des institutions chefs de file n'est généralement sollicitée par les pays que pour des sujets de pertinence régionale / continentale.

    - Un besoin persistant de maintenir la dynamique des partenaires du développement autour des questions de sécurité alimentaire, et de continuer, dans le cadre du PDDAA à améliorer la coordination entre les donateurs, entre les sièges, les antennes régionales et les antennes nationales.

    - Le fait d'avoir des ressources groupées et coordonnées permet en outre d'éviter deux risques qui apparaissent généralement lorsque les donateurs opèrent sans aucune coordination : une surconcentration des ressources pour leurs « chouchous » et une influence exagérée de certains donateurs dans les prises de décisions et les attributions de fonds (qui se dilue lorsque tous les partenaires du développement doivent se coordonner via des procédures de regroupement).

95. Comme l'ont fait remarquer certaines des personnes interviewées, les débats sur la valeur et le maintien du FFMD doivent se poser des questions aussi cruciales que « qu'est-ce qui a été financé », « qu'est-ce qu'il faudrait financer » et « qu'est-ce qui sera financé » par le FFMD à l'avenir. Nous

reviendrons en partie sur ces questions dans la suite de ce rapport. Mais d'ores et déjà, il apparaît que de nombreuses parties prenantes y apportent des réponses diverses et variées et sont prêtes à en discuter, alors que les institutions chefs de file et la Banque mondiale semblent convaincus que le type d'appui fourni jusqu'ici au titre du FFMD du PDDAA est le bon et qu'il faut le poursuivre[29] : soutien technique, logistique et financier ; tutorat ; suivi des performances ; appui direct à l'élaboration et à la mise en œuvre des cadres et de leurs piliers thématiques, aux événements-clés du PDDAA, aux documents et outils (Entretenir la dynamique du PDDAA, les cadres de résultats du PDDAA, etc.) qui cherchent à accroître l'efficacité et l'impact globaux du PDDAA et du FFMD proprement dit.

Encadré 5 – Le PDDAA et l'appui du FFMD au Botswana

Le Botswana constitue un cas à part, puisque son amorce de processus PDDAA s'est arrêtée nette, avant même que le pays n'ait signé un Pacte du PDDAA. Le Botswana étant membre de la SADC mais pas de la COMESA, il n'a jusqu'à présent pas pu bénéficier du FFMD via un fonds subsidiaire. Dépourvu jusqu'à présent d'un fonds subsidiaire, le secrétariat de la SADC n'a pas été en mesure de fournir un appui significatif aux processus nationaux du PDDAA. Le gouvernement du Botswana n'a reçu qu'une modeste assistance de la NPCA, qui lui a fourni un consultant pour dresser l'état des lieux. Pour rouvrir le chantier du PDDAA, le Ministère de l'agriculture attend de recevoir plus de soutien du secrétariat de la SADC et d'autres institutions d'appui à la mise en œuvre du PDDAA. Au Botswana, le secteur agricole ne représente qu'une petite partie de l'économie et est confronté à plusieurs défis, dont un manque d'infrastructures rurales. Le gouvernement a besoin d'aide pour faire connaître le PDDAA à un large éventail de parties prenantes, fédérer des forces politiques intérieures autour du développement agricole et rural, et renforcer ses capacités en matière de planification politique, de mobilisation des ressources et de mise en œuvre des réformes politiques et des investissements. Dans ce secteur, il faudrait également que les organisations paysannes s'impliquent davantage dans les processus politiques agricoles.

5.2. Il faut impérativement améliorer la gouvernance du FFMD et préciser son rôle vis-à-vis de l'ensemble des structures du PPDAA et des autres formes d'appui au PDDAA pour relever les nouveaux défis

Message-clé : Les structures de gestion du FFMD et les liens entre ce dernier et le reste de la gouvernance du PDDAA suscitent apparemment un large mécontentement parmi les parties prenantes. Ce mécontentement semble trouver sa source dans l'ambiguïté des dispositifs actuels. Les principaux sujets de préoccupation mentionnés par les personnes interviewées sont le suivi, la communication, la chaîne de responsabilité et la gouvernance globale. Mais surtout, nos interlocuteurs perçoivent un lien entre ces dysfonctionnements et les problèmes d'efficacité du PDDAA évoqués aux points 3.1, 3.2 et 3.3. Les dispositifs actuels doivent impérativement être améliorés pour avancer et permettre au PDDAA de révéler tout son potentiel.

96. Plusieurs points importants, liés aux structures de gouvernance du FFMD et, plus largement, à l'architecture institutionnelle du PDDA, ont été évoqués au cours de nos entretiens avec les parties prenantes, à partir des trois grandes questions de l'évaluation. La plupart des parties prenantes ont le

[29] De leur point de vue, le FFMD se singularise par le fait qu'il se focalise sur les processus de financement, le renforcement des capacités et la mise en capacité organisationnelle, ce qui était une volonté délibérée de ses concepteurs, pour diverses raisons. Les processus de financement et le renforcement des capacités sont des problématiques de longue haleine, qui ne font guère parler d'elles, et donc peu propices à un financement de la part de donateurs toujours en quête de résultats tangibles et immédiats ; le FFMD est un dispositif qui permet de les « convaincre » de financer aussi ces objectifs à long terme du PDDAA. Deuxièmement, l'amélioration des capacités et des cadres généraux afférents à l'agriculture ouvre la voie à un « déploiement » plus efficient et plus efficace des investissements dans le secteur, ce qui accroît la rentabilité de ces deux types de financement pour les donateurs. Enfin, les capacités systémiques, qui représentent une contrainte essentielle du développement agricole africain, sont souvent sous-financées, même par les gouvernements locaux.

sentiment qu'il serait nécessaire d'améliorer la gouvernance du FFMD et de préciser son rôle vis-à-vis de l'ensemble des structures du PDDAA et des autres formes d'appui au PDDAA. La performance en sous-régime du FFMD (cf. les points précédents) trouve son origine dans divers **points faibles des dispositifs actuels du FFMD. Les principaux sujets de préoccupation mentionnés par les personnes interviewées sont le suivi, la communication, la chaîne de responsabilité et la gouvernance globale. Ci-après, une analyse plus détaillée de chacun de ces points.**

97. Pour l'instant, conformément aux procédures standard de la Banque mondiale, le suivi de la performance des fonds subsidiaires n'impose aux institutions chefs de file que de faire état des dépenses liées aux activités des fonds subsidiaires (évaluation du niveau de mise en œuvre des activités liées au FFMD), et non de la performance à l'égard des objectifs du PDDAA et de l'évolution de la mise en œuvre. Beaucoup laissent entendre que les principales questions de **suivi** devraient porter sur les *résultats* de l'appui fourni par le FFMD au lieu de se braquer uniquement sur le côté *apports* (produit réel de chaque activité financée). Si nous prenons les trois domaines étudiés dans le cadre de cette évaluation indépendante, par exemple, le suivi devrait idéalement s'articuler autour de questions telles que « y a-t-il effectivement une intégration transversale du PDDAA dans l'ensemble des projets d'avenir du DERA de la CUA ? », « le fonds subsidiaire de la NPCA a-t-il contribué dans une certaine mesure à améliorer la croissance et la présence du secteur privé dans le secteur agricole ?, « y a-t-il une coordination entre les activités des fonds subsidiaires des CER et les autres types d'appui dont les CER bénéficient pour l'agriculture? ».[30]

98. D'autres idées d'amélioration portent sur l'ambiguïté des relations entre le CP du FFMD, l'ESPD et le BM et sur la proéminence du CP du FFMD par rapport à d'autres structures du PDDAA. En théorie, les dispositifs de gouvernance du FFMD sont clairs: le FFMD n'est qu'un instrument d'appui au PDDAA parmi d'autres. La réalité serait néanmoins tout autre, d'après nos interlocuteurs.[31] Le **triangle CP-ESPD-BM** a perdu sa forme et aurait besoin qu'on la lui rende. Alors qu'en principe, le BM est l'instance décisionnelle en charge de l'exécution et de la supervision de la mise en œuvre et de la progression du PDDAA au niveau continental, l'ESPD étant l'instance de coordination pour l'ensemble des partenaires du développement du PDDAA, on s'aperçoit que pour l'instant le **CP prend des décisions éminemment stratégiques qui influencent tous les processus du PDDAA et tous les donateurs**, alors que le CP n'est qu'un sous-groupe formé de parties prenantes du BM du PDDAA et de donateurs de l'ESPD (voyez la composition du CP en annexe II).[32]

99. Bien que pour certaines des personnes concernées, il ne s'agisse que d'une question de perception (d'après elles, le BM peut assurément inverser une décision prise par le CP, par exemple), il existe, à notre sens, un manque de transparence et de clarté dans les dispositifs de gouvernance à l'origine de ces observations. Beaucoup, par exemple, se demandent si le FFMD et son CP dépendent du BM ou de la Plate-forme de partenariat (PP), ou des deux. Non seulement les **chaînes de responsabilité et de reporting** sont floues, mais le reporting lui-même sur l'avancement du FFMD se fait de temps à autre, de manière irrégulière, à la PP, au BM, et même à l'ensemble des membres du CP du PDDAA. Certains pensent que la chaîne de reporting devrait être « verticale » pour être efficace, c'est-à-dire remonter l'information vers l'échelon hiérarchique supérieur (les dirigeants et les directeurs des institutions membres du CP). Ils considèrent qu'une chaîne de reporting « horizontale », c'est-à-dire entre « pairs » au sein de l'ESPD ou du BM, ne peut donner lieu à de bonnes décisions ni au retour d'informations dont le FFMD a besoin pour améliorer ses résultats.

30 Le suivi devrait évidemment préciser que ce que l'on attribue au FFMD ne peut être que partiel.

31 Les six principes directeurs qui fondent la gouvernance du FFMD et guident le fonctionnement du CP du FFMD du PDDAA sont : la représentativité, la transparence, la redevabilité, l'équilibre des intérêts, l'appropriation africaine et le travail à partir des faits (Guide opérationnel du CP du FFMD, version 4, octobre 2013)

32 L'ESPD n'est elle-même qu'un sous-ensemble des donateurs qui contribuent au développement agricole et à la sécurité alimentaire de l'Afrique.

100. Un exemple **de chevauchement entre les initiatives du FFMD (et de son CP) et de l'ESPD** est récemment apparu lorsque cette dernière a envisagé d'améliorer la coordination entre les partenaires du développement en traçant tous les flux d'aide vers le PDDAA et tous les dialogues et coopérations avec les institutions chefs de file au travers de ses différents champs d'activité, ce qui revenait dans une certaine mesure à marcher sur les plates-bandes du FFMD, dont les principaux objectifs sont précisément le renforcement des capacités des institutions chefs de file, l'appui à la mise en œuvre du PDDAA à l'échelon national, et l'alignement et la mobilisation des appuis supplémentaires au PDDAA.[33] Les personnes que nous avons interviewées ont cité de nombreux cas de **chevauchement (ou de manque de coordination) entre le CP (et ses membres chefs de file) et d'autres membres du BM,** notamment ceux où le BM dans son ensemble a estimé qu'une activité ne constituait qu'une faible priorité pour le PDDAA (le système CIC ou l'Agenda pour la science de Dublin, par exemple) et où le CP (apparemment sous la pression de ses membres chefs de file ou de certains donateurs) a malgré tout financé cette activité. Nos interlocuteurs ont également évoqué le fait que d'autres membres du BM, voire des institutions chefs de file comme les CER, ne pouvaient uniquement avoir accès au bureau d'assistance technique que par l'entremise de la NPCA (membre chef de file du CP). Plus généralement, de nombreux interlocuteurs estiment qu'on ne laisse pas suffisamment de place à un véritable débat avant les délibérations en BM.

101. **Allant un peu plus loin sur ces questions de gouvernance du FFMD**, certaines des personnes interviewées estiment que la véritable dynamique de prise de décision du FFMD et la composition du CP expliquent en partie les tensions que suscite la place sans doute exagérée que l'un (via les champs d'activité et les processus qu'il approuve et finance) et l'autre (via les activités que ses membres chefs de file promeuvent et mettent en œuvre) occupent dans l'ensemble du processus décisionnel du PDDAA. Nous y reviendrons par la suite.

102. Plusieurs interlocuteurs ont évoqué les points à résoudre ou à améliorer **dans la façon dont le FFMD arrive à des décisions**. Sur papier, le CP, *présidé* par la CUA, est un mécanisme d'examen par les pairs, censé délivrer des orientations stratégiques globales et suivre la performance du FFMD du PDDAA, avec le concours de deux structures d'appui : l'*Administrateur* du fonds, à savoir la Banque mondiale, et le *Secrétariat*, à savoir la NPCA. Juridiquement parlant, c'est la Banque mondiale qui passe contrat avec les donateurs qui contribuent au fonds et qui en assume donc la responsabilité fiduciaire.[34] Le CP n'est par conséquent pas une instance décisionnelle[35] mais une instance consultative auprès de l'ensemble des membres du FFMD, qui formule des recommandations de financement à la Banque mondiale, laquelle les exécute suivant ses propres procédures.[36]

103. Certaines parties prenantes ont néanmoins le sentiment que la CUA, la NPCA et la Banque mondiale jouent parfois aux « décideurs de l'ombre » au sein du CP, en prenant des décisions avant les réunions du CP, et en les présentant comme un fait accompli à ses membres (ce qui entraîne une perte d'appropriation du côté des autres membres africains et une perte de contrôle du côté des donateurs). D'après certains interlocuteurs, cela tiendrait à **la répartition des fonctions au sein du**

[33] Voyez le plan de travail récemment approuvé par l'ESPD.

[34] Les obligations de la Banque mondiale, en qualité de porteur du FFMD sont : de suivre la progression, de veiller à ce que les institutions subventionnées soient en conformité avec les procédures de gouvernance et de reporting dans la mise en œuvre des activités soutenues par le FFMD ; et de faire rapport des résultats du FFMD à la PP du PDDAA et aux autres Institutions et forums sectoriels. (Guide opérationnel du CP du FFMD, version 4, octobre 2013)

[35] Le CP du FFMD du PDDAA est mandaté pour : fournir une analyse des orientations que devrait prendre le FFMD du PDDAA ; évaluer les demandes de financement éligibles et formuler des recommandations de financement ; examiner la performance des décisions de financement antérieures (Guide opérationnel du CP du FFMD, version 4, octobre 2013)

[36] Toutes les décisions de financement du FFMD doivent se conformer aux exigences et normes fiduciaires et de gestion de la Banque mondiale.

CP : la CUA, la NPCA et la Banque mondiale sont respectivement président, secrétariat, et administrateur du FFMD et les seuls membres permanents à coordonner l'ensemble du processus, alors que tous les autres membres du CP siègent de manière tournante et doivent assumer un rôle plus délicat puisqu'ils siègent non seulement en leur propre nom, mais aussi au nom du groupe de parties prenantes qu'ils représentent (donateurs, CER, ONG, etc.). D'autres interlocuteurs nous disent que cela tiendrait à la multiplicité des rôles et fonctions assumés par la Banque mondiale, qui est non seulement Administrateur du FFMD, mais aussi très influente parmi les institutions chefs de file puisqu'elle cogère tous leurs fonds subsidiaires[37], et qu'elle opère et décide directement d'une grande partie du FFMD (et cela sans même être une institution africaine, mais une petite équipe basée à Washington D.C., regrettent certains).

104. Faudrait-il à l'avenir changer la **composition du CP** pour améliorer la représentativité et l'efficacité au sein du FFMD ? Les avis sont partagés. Les uns pensent que les CER devraient avoir chacune leur siège, car le système de rotation actuel fait que la CER « de garde » repart de zéro chaque année, ce qui complique sa participation effective. Les autres considèrent que les CER pourraient faire un petit effort pour arriver à des positions communes qu'elles soumettraient au CP, que le CP ne devrait de toute façon être qu'une instance de gestion / de conseil technique et qu'il ne devrait donc pas y avoir de controverses autour de la représentation « politique ».

105. D'autres sont en faveur d'une configuration totalement différente, avec deux entités distinctes pour le FFMD : une instance africaine, dans laquelle les paysans et le secteur privé occuperaient une place importante pour gérer le processus et sélectionner ce qui serait financé (une fois les critères définis) et une instance des donateurs ayant le droit d'opposer son véto aux propositions faites par la première instance (suivant le principe que « l'appropriation des fonds à votre affaire, l'appropriation des programmes est la nôtre » qu'applique le conseil du fonds du CGIAR). D'autres préfèrent une configuration mixte Africains / Partenaires du développement, mais avec deux entités distinctes : un secrétariat technico-administratif pour la gestion au quotidien (avec un niveau hiérarchique tel qu'on le trouve actuellement dans le CP), auquel serait adjoint un « Directoire du FFMD » qui serait un forum de supervision et de plaidoyer auprès des autres partenaires du développement. Il pourrait également servir de lieu d'interaction avec les dirigeants politiques et serait formé de représentants de haut niveau issus de divers horizons organisationnels (avec, par exemple, des sièges pour le secteur privé, les ANE et les partenaires du développement, non seulement du siège central mais aussi des groupes de travail nationaux des donateurs de l'agriculture et des donateurs régionaux).

106. Beaucoup d'interlocuteurs ont suggéré d'autres pistes d'amélioration pour l'avenir de la **relation entre le FFMD et d'autres formes d'appui au PDDAA,** dans le cadre des processus continentaux de ce dernier. Dans leurs commentaires critiques, ils soulignent que le FFMD est, certes et de loin, l'outil le plus visible de l'appui aux processus du PDDAA, mais qu'il ne s'agit que d'un programme parmi d'autres. Il revient au BM du PDDAA de cerner plus précisément le rôle et le créneau d'activité du FFMD, comme pour n'importe quelle autre forme d'appui au PDDAA, et non l'inverse. Certains interlocuteurs font toutefois remarquer que cela nécessiterait une officialisation du rôle décisionnel – et éventuellement de gestion des ressources – du BM (pour l'heure, ce n'est qu'une plate-forme de dialogue qui ne peut pas prendre de décisions contraignantes pour ses membres) et que certaines parties prenantes pourraient ne pas voir la chose d'un bon œil, car cela ralentirait les procédures de travail, braquerait les projecteurs sur l'allocation des ressources et exigerait probablement un niveau de représentation plus élevé (souvent difficile à réunir régulièrement, par exemple).

[37] L'équipe de la Banque mondiale souligne au contraire qu'elle s'est constamment appliquée à promouvoir l'appropriation par les institutions chefs de file de leurs propres décisions et orientations, allant même parfois jusqu'à soutenir les actions qui en découlaient alors qu'elles étaient contraires à ce qu'elle avait conseillé.

107. Certains pensent qu'un **Accord de partenariat adéquat et le nouveau Cadre de résultats du PDDAA en cours d'élaboration permettront de gommer toutes les faiblesses évoquées précédemment, de préciser le rôle de tous les instruments d'appui au PDDAA et ce que l'on attend de chacun des partenaires du PDDAA**[38], y compris des membres du CP, du BM et de l'ESPD. Beaucoup considèrent que c'est indispensable pour améliorer les pratiques actuelles (de financement), relever les nouveaux défis et améliorer globalement la mise en œuvre du PDDAA à l'avenir.

108. L'idée selon laquelle il conviendrait de préciser les rôles, de mieux répartir les tâches et d'affiner la relation avec le Cadre de résultats devrait également s'appliquer à la modalité d'AT que gère la Banque mondiale : la plupart des personnes interviewées estiment en effet que sa planification laisse à désirer et qu'elle accapare une part trop importante du FFMD. Elles ne voient pas non plus en quoi elle est complémentaire des fonds subsidiaires ou d'autres appuis en dehors du FFMD. Certains interlocuteurs estiment en outre qu'un alignement plus étroit du FFMD sur le nouveau Cadre de résultats permettrait d'améliorer le suivi des résultats du FFMD et les relations avec l'ensemble du PDDAA. Sur un plan prospectif, le fait de se concentrer sur des enjeux stratégiques plutôt que sur l'AT et les demandes d'urgence des pays africains pourrait contribuer à accroître le financement du FFMD et l'appui au PDDAA, y compris par de nouveaux acteurs du développement comme la Chine, les fondations privées et le secteur privé.

109. Une dernière observation intéressante qui ressort de cette évaluation indépendante, c'est que le **désir de clarification du rôle du FFMD et de sa relation avec les autres structures du PDDAA varie d'un groupe de parties prenantes à l'autre**. L'exigence semble plus forte du côté de ceux qui ne sont pas impliqués stricto sensu dans les processus de financement du FFMD : les parties prenantes nationales comme les groupes de travail des partenaires au développement au niveau national, les ministères de l'agriculture et des intervenants économiques tels que les antennes locales (autrement dit, tous ceux qui sont au plus près de la dynamique agricole locale). La plupart des spécialistes du PDDAA, mais aussi les contributeurs / bénéficiaires du FFMD comme les institutions chefs de file (autrement dit, ceux qui sont à la tête du processus du PDDAA et donc à l'origine du discours officiel sur la transformation agricole sous la houlette du PDDAA) n'ont en revanche pas été en demande d'une telle clarification (une demande dans l'air depuis quelque temps déjà). Les choses ont récemment changé, comme nous l'expliquons au point suivant.

5.3. Un rôle plus important pour les pays dans le PDDAA continental, une meilleure intégration transversale dans les organes officiels des CER de l'UA et une subsidiarité plus affirmée sont-elles les conditions préalables à une amélioration du FFMD ?

Message-clé : Pour aller de l'avant, trois suggestions nous ont été faites durant nos consultations afin d'améliorer le cadre global du PDDAA (et donc aussi l'efficacité du FFMD) : accorder une place plus importante aux pays africains et aux parties prenantes nationales dans le processus continental (y compris au travers d'un niveau d'engagement accru de leur part) ; promouvoir une meilleure intégration transversale du PDDAA dans les institutions chefs de file et leurs organes officiels ; répartir plus précisément les tâches et définir plus précisément les responsabilités de chaque institution africaine au sein du PDDAA.

[38] La Commissaire de la CUA en charge de l'économie rurale et de l'agriculture a récemment déclaré dans une interview : « Nous voulons avant tout donner une nouvelle orientation aux dix prochaines années d'efforts du PDDAA. Nous avons élaboré un Cadre de résultats du PDDAA au large périmètre, afin de couvrir non seulement la productivité agricole, mais aussi tous les maillons de la filière, y compris les mécanismes d'appui qui l'accompagnent. En pratique, ce sera un instrument qui poussera les acteurs à mener des efforts différents, mais en fonction d'un système de mesure et de reporting communs. » (voyez ECDPM, 2013)

110. Comme indiqué au point 4.2, le discours officiel (et les spécialistes) du PDDAA ont beau présenter ce dernier comme « un cadre agricole et de sécurité alimentaire entièrement approprié par les Africains », il reste beaucoup d'acteurs nationaux et de parties prenantes nationales qui n'éprouvent pas ce sentiment d'appropriation. Nos entretiens ont fait apparaître trois façons de remédier à ce problème : accorder une place plus importante aux États membres de l'UA (gouvernements et autres parties prenantes nationales) dans le processus continental du PDDAA, promouvoir l'intégration transversale du PDDAA dans les organes officiels des CER de l'UA, et mieux affirmer la subsidiarité dans la mise en œuvre du PDDAA.

111. D'après de nombreuses parties prenantes, les États membres de l'UA ne s'impliquent guère dans le processus continental du PDDAA, comme le prouve leur **participation irrégulière et inégale aux diverses structures du PDDAA** comme la PP et le BM, voire même aux processus préparatoires des CER. La plupart des personnes interviewées n'ont jamais compris sur quels critères (s'ils existent) se fonde la participation des pays africains à ces processus.

112. Pour la plupart des personnes interviewées, le **manque de financement et d'appui au PDDAA de la part des pays africains eux-mêmes** illustre bien le hiatus qui existe entre le discours de soi-disant appropriation africaine et le fait qu'apparemment, les pays africains ne s'approprient pas les processus régionaux et continentaux. Il faudrait pour cela qu'ils financent les institutions chefs de file afin qu'elles coordonnent et soutiennent ces processus, ce que la plupart d'entre eux seraient en mesure de faire compte tenu de leur taux de croissance, des revenus en provenance de l'industrie extractive et de l'augmentation de leurs recettes fiscales grâce à l'émergence d'une classe moyenne. C'est d'ailleurs ce qui est au cœur du PDDAA (10% du budget national).

113. Toutes les personnes interviewées estiment qu'en l'absence d'apports de fonds nationaux, comme la CEDEAO en a reçus pour l'ECOWAP/PDDAA, le FFMD est indispensable pour promouvoir le PDDAA et soutenir le processus à l'échelon national. D'autres estiment au contraire que le repli sur le FFMD s'apparente à une forme de dépendance vis-à-vis des donateurs et qu'à ce titre, un nouveau FFMD enverrait un mauvais signal pour la pérennisation et la pleine appropriation du PDDAA.[39] Cette question de la **dépendance vis-à-vis des donateurs** n'est pas propre au PDDAA, elle s'applique à la majorité des institutions continentales et régionales.[40]

114. Dans la continuité de ce qui précède, de nombreuses personnes interviewées estiment que pour octroyer une place plus importante aux pays africains dans le processus continental du PDDAA, dans l'idée de le rendre plus efficace et de mobiliser les appuis internationaux, un **engagement à haut niveau des États membres de l'UA** s'avérera sans doute nécessaire. Les institutions chefs de file et les donateurs ne doivent pas être les seuls chantres du PDDAA ; un regain d'attention au plus haut niveau, par une masse critique de dirigeants nationaux ou de ministres (sinon la totalité d'entre eux) ouvrirait la voie à cette sorte d'examen par les pairs qui s'avère indispensable pour donner de l'allant à la mise en œuvre du PDDAA à l'échelon national. Cela permettrait aussi d'éviter que le PDDAA ne reste un « ensemble de rivières qui ne se jettent dans aucun fleuve » (pour reprendre l'éloquente comparaison d'un de nos interlocuteurs), en mettant le message promu par l'institution chef de file en prise avec la dynamique locale de transformation agricole. En d'autres termes, la présence d'États membres de l'UA aux commandes est perçue comme un moyen efficace d'éviter la déconnexion entre

[39] Cela semble important pour la pérennisation des récentes augmentations d'effectifs que le FFMD a rendues possibles dans les institutions chefs de file.

[40] Le cadre provisoire de l'Agenda 2063 de la CUA admet lui-même que le budget de programme de la CUA est financé à 90 pour cent par des partenaires internationaux alors que les pays africains y contribuent à peine à hauteur de 10 pour cent. La piètre collaboration entre ces institutions panafricaines a en outre entraîné des redites et donc une utilisation inefficaces des ressources. Pour en savoir plus sur l'Agenda 2063 (un processus de l'UA visant à identifier des pistes de transformation économique positive en Afrique au cours des 50 prochaines années), voyez http://agenda2063.au.int

le niveau national et le niveau continental du PDDAA. Elle provoquerait en outre un effet de poussée (du bas vers le haut) qui éviterait de devoir compter, comme c'est le cas aujourd'hui sur une dynamique d'entraînement (de la base par le sommet).

115. Le rôle jusqu'ici relativement limité des États membres de l'UA dans le processus continental du PDDAA expliquerait en partie une autre faiblesse relevée par certaines parties prenantes, à savoir le manque **d'intégration transversale du PDDAA dans les organes officiels des CER de l'UA**. Comprenez par-là que ces institutions chefs de file assimilent le PDDAA à un projet individuel, au lieu d'y voir un cadre politique pertinent pour tous leurs départements et pas seulement celui en charge de l'agriculture.[41] Le PDDAA ne fait pas partie du processus normal de programmation et de budgétisation de la CUA, par exemple. Même pour la DERA, aux dires de notre interlocuteur, le PDDAA n'est qu'une liste d'activités parmi d'autres, dont la réalisation est le seul critère à l'aune duquel se juge la progression du DERA. Les choses vont toutefois changer à partir de 2014, puisque le PDDAA devient le principe directeur de toutes les activités de la CUA en matière d'agriculture, de sécurité alimentaire, de développement rural et d'environnement, comme en témoigne son plan stratégique 2014-2017 et le plan opérationnel et stratégique 2014-2016 du DERA. Quoiqu'il en soit, la plupart des personnes interviewées estiment généralement que l'examen de la progression du PDDAA et des prises de décision à l'occasion des réunions des Comités ministériels de l'UA, de la CUA au grand complet, du Comité des représentants permanents et du parlement panafricain seraient plus efficaces et plus propices à un engagement à haut niveau des États membres de l'UA.

116. Dans le même esprit, on pourrait suggérer aux **CER** de charger certains ministres (notamment des finances) de superviser plus directement et systématiquement le processus du PDDAA dans le cadre des réunions (annuelles) des ministres concernés (comme le fait déjà la CEDEAO). Avec pour avantage corollaire de faciliter l'harmonisation de l'appui à l'agriculture autour du fonds subsidiaire, et d'éviter du même coup la multiplication des lignes budgétaires et de procédures de reporting fastidieuses. Certaines CER ont réussi à coordonner les différentes contributions, mais il faudrait accorder une attention particulière à cette question dans la suite du programme, à mesure que les appuis s'accumulent.

117. Certains interlocuteurs ont suggéré de créer **un « poste de contrôle » africain du PDDAA**, calqué sur les structures de gouvernance du NEPAD, avec un ancrage dans les grands organes officiels de l'UA et quelques figures de proue en la personne de Chefs d'État, à l'instar du Comité d'orientation des Chefs d'État et de gouvernement du NEPAD qui apporte un leadership stratégique à la mise en œuvre du programme du NEPAD.[42] Le problème de processus comme Grow Africa et la Nouvelle alliance du G8, c'est que l'engagement politique et national à très haut niveau ne semble pas suffire sans un ancrage continental et qu'il génère apparemment une certaine méfiance du côté des CER et des institutions continentales. Si ce poste de contrôle devait également avoir une mission d'examen par les pairs du PDDAA (cf. supra), certaines parties prenantes suggère qu'il ne duplique pas les systèmes existants dont c'est la seule et unique vocation.[43]

---

41 Dans le cas des fonds subsidiaires du FFMD, l'institution chef de file doit remettre à la Banque mondiale des rapports annuels portant sur le budget total de l'unité en charge de l'agriculture (y compris la part financée par les fonds subsidiaires) ; elle doit également fournir des plans annuels pour le budget total de l'unité en charge de l'agriculture (pas uniquement la part du budget financée par les fonds subsidiaires). Or, comme nous l'avons vu dans ce rapport, le PDDAA et son appui ne se limitent pas au FFMD, y compris pour l'institution chef de file.

42 Au besoin, ce Comité d'orientation du PDDAA pourrait être assisté par le Comité de pilotage du NEPAD qui est formé de représentants personnels désignés par les Chefs d'État ; le Comité de pilotage est l'instance politique qui agit pour le compte du Comité d'orientation des Chefs d'État et de gouvernement en traduisant ses politiques et ses décisions dans les faits.

43 Lors de la dernière réunion du Comité ministériel spécialisé de l'agriculture, de l'environnement et des ressources en eau, tenue en septembre à Lomé, la CEDAOCEDEAO a, de fait, suggéré qu'un mécanisme d'examen par les pairs supervise la mise en œuvre de l'ECOWAP.

118. Toujours dans ce contexte, certains représentants du secteur privé ont laissé entendre qu'une clarification des structures générales et une intégration transversale plus efficace supposaient aussi la création (en dehors du PDDAA) d'une sorte de « **Conseil des entreprises d'Afrique »** faisant officiellement partie des structures de l'UA. Ce conseil, qui représenterait le secteur privé, injecterait systématiquement le point de vue du secteur privé dans le processus du PDDAA et dans d'autres cadres politiques du même acabit (au besoin, il pourrait recevoir un fonds subsidiaire).[44]

119. Beaucoup de personnes interviewées estiment par ailleurs qu'une **clarification des éléments de subsidiarité dans la mise en œuvre du PDDAA** serait une condition préalable et désirable à un renforcement de l'efficacité du PDDAA (et du FFMD). Elles trouvent la répartition des rôles et des responsabilités trop floue entre les niveaux continental, régional et national du PDDAA. Théoriquement, les mandats et les rôles officiels sont limpides pour ceux qui travaillent dans les institutions chefs de file, mais beaucoup de parties prenantes nous ont affirmé que la réalité était bien différente et que la politique ne favorisait pas toujours la disparition des chevauchements entre institutions. Il semble y avoir non seulement de la confusion entre les attributions respectives de la NPCA et des CER dans l'accompagnement de la préparation des pactes / PNIA des États membres, mais aussi un chevauchement entre certains programmes phares des institutions régionales et continentales.[45]

120. Certaines parties prenantes sont convaincues que le problème de subsidiarité disparaîtra avec l'adoption de l'**Accord de partenariat et du nouveau Cadre de résultats du PDDAA** (ce dernier est encore en chantier). D'autres pensent qu'il ne disparaîtra que si ces deux nouveaux documents cadres du PDDAA dressent la liste des divers plans d'action ou engagements de toutes les institutions et la répartition des tâches y afférente (y compris pour les actions et les processus soutenus par le FFMD) en commençant par un plan clair et précis pour chaque institution chef de file.[46] Ce plan, qui pourrait figurer en annexe de l'Accord de partenariat, devrait par ailleurs préciser les politiques (comme le fait le cadre de la Nouvelle alliance du G8) et tous les autres engagements, pas uniquement financiers. Ce serait également un moyen de **hiérarchiser les priorités** : même au sein des institutions chefs de file, certains considèrent qu'il n'y a pas de véritable liste des priorités du PDDAA et que certaines institutions chefs de file ont tendance à répondre / réagir à n'importe quelle proposition / demande d'assistance, ce qui ne laisse finalement que peu de ressources pour les vraies priorités et les activités pour lesquelles l'institution chef de file dispose manifestement d'un mandat et d'un avantage comparatif.

121. La CEDEAO est une région où la subsidiarité fonctionne bien, nous dit-on, et où la coordination et la répartition des tâches entre la CUA, la NPCA, la CER, les États membres sont plus claires que dans d'autres CER. Selon certains interlocuteurs, la CEDEAO disposerait notamment de documents plus clairs (dont un document de projet pour le fonds subsidiaire) qui précisent les objectifs du PDDAA, donnent un aperçu des activités financées par la région et des choses auxquelles sont affectées les ressources des fonds subsidiaires. Fondamentalement, l'exemple de la CEDEAO prouve qu'une

[44] Bien des discussions ont eu lieu pour savoir quelle organisation pourrait ou serait légitimement appelée à représenter l'ensemble du secteur privé africain auprès des structures de l'UA. Diverses propositions ont été avancées au fil des ans, dont la Fondation des entreprises du NEPAD, sans qu'un consensus ne se dégage autour de cette question.

[45] Un autre exemple fréquemment cité est celui des retards pris dans le lancement des groupes d'actions thématiques conjoints, parce que les institutions chefs de file ne parvenaient pas à s'entendre sur le chef de file du groupe (ce fut notamment le cas pour le groupe d'action conjoint sur le commerce et les infrastructures régionales). Dernier exemple, qui découle du problème général des chevauchements dans la composition des CER africaines : quatre CER sont occupées simultanément à élaborer des Pactes régionaux du PDDAA en Afrique de l'Est et en Afrique australe.

[46] Selon la plupart de nos interlocuteurs, les plans opérationnels annuels des institutions chefs de file ne mentionnent aucun engagement politique ou stratégique. Ils se contentent de dresser la liste des activités essentiellement financées via le fonds subsidiaire, sous la forme d'un simple cadre logique.

démarche du haut vers le bas, dans laquelle le niveau continental, souvent sous l'influence des donateurs, dicte au niveau régional les interventions à mener, ne fonctionne pas. Travailler à l'échelon régional suppose la délégation d'une part de souveraineté aux CER, ce que seuls les États membres peuvent faire. Peu importe la somme de « planification » à l'échelon continental, elle ne pourra jamais obliger les États membres d'une CER à déléguer davantage de pouvoir à leur CER en matière de politique commerciale, de marchés d'intrants, de subsides, de gestion des terres, etc.

122. **Une subsidiarité globalement améliorée permettrait aussi d'améliorer la cohérence, la complémentarité et la coordination des actions et processus soutenus via le FFMD proprement dit.** Elle décrirait, par exemple, comment s'opère l'articulation entre les activités du FFMD menées par les institutions chefs de file et les activités réalisées au plan national, mais aussi les activités entreprises par d'autres institutions techniques (le Bureau interafricain des ressources animales (IBAR), par exemple, qui est un organisme mandaté par l'UA pour toutes les questions afférentes au bétail et qui reçoit de l'argent de donateurs du FFMD, la CE notamment, pour soutenir le volet élevage du PDDAA). La subsidiarité du FFMD implique également que dans le cas où des activités sont mises en œuvre à l'échelon national par des institutions continentales, les CER devraient toujours être au minimum consultées quant à l'usage des fonds, surtout lorsque ces activités impliquent plusieurs pays. Par ailleurs, et pour en revenir à notre discussion précédente sur l'intégration transversale du PDDAA dans les organes officiels des CER, le renforcement de la subsidiarité ne signifie pas qu'un Accord de partenariat doit créer de nouvelles couches et de nouveaux mécanismes de coordination uniquement voués à l'appui au PDDAA.[47]

123. Plusieurs personnes interviewées sont revenues sur l'absence de progression du CIC, qui illustre selon elles le flou qui entoure les principes de subsidiarité. Personne ne conteste la nécessité d'une infrastructure de gestion des connaissances et d'une certaine coordination au niveau continental, mais le système CIC aurait dû, selon nos interlocuteurs, se fonder sur les capacités et les besoins au niveau national plutôt que d'être imposé par le haut.

124. Préciser la subsidiarité **au niveau de la répartition concrète des tâches entre les institutions chefs de file des processus du PDDAA** présuppose dans une certaine mesure une analyse institutionnelle et tridimensionnelle de la situation en termes de mandats, de répartition des tâches thématiques (« qui fait quoi ») et des capacités (avantages comparatifs pour chaque thème pertinent). Un protocole existe entre l'UA et les CER, mais il fait cruellement défaut entre les CER et la NPCA, ce qui nuit à la capacité opérationnelle de l'agence d'exécution, par exemple lorsque les CER sont principalement responsables de la mise en œuvre du PDDAA dans leur région mais n'ont pas directement accès à ce mécanisme.

125. Beaucoup, surtout à l'échelon national, estiment que la CUA a une mission essentiellement politique et qu'elle doit s'y tenir. Il s'ensuit qu'elle devrait collationner les leçons en provenance des différentes CER, superviser les processus continentaux tels que les examens par les pairs de haut niveau et le Cadre de résultats du PDDAA, et œuvrer pour un engagement et des consultations politiques sur les questions d'envergure continentale. Les tenants de cette vision estiment qu'il n'incombe pas à la **CUA** d'exécuter les projets du FFMD (en apportant par exemple une assistance technique et logistique aux pays qui préparent des pactes et des PNIA), car elle ne dispose pas des structures nécessaires à la gestion de programmes, chose que les partenaires du développement semblent avoir négligé (les deux mandats pourraient parfois s'avérer contradictoires et semer la confusion surtout parmi les États membres de l'UA, sans parler du fait que les CER seraient en droit de se plaindre si la CUA ne les associait pas aux activités à l'échelon national).

[47] Lorsque les CER et les partenaires du développement disposent déjà d'un solide mécanisme de coordination, par exemple, un nouveau mécanisme propre au PDDAA risquerait de faire double emploi.

126. **La NPCA,** en revanche, a un mandat d'agence d'exécution, et donc un rôle à jouer dans l'élaboration et la promotion des outils et cadre politique du PDDAA, les CER étant pour leur part chargées de les mettre en œuvre (suivant les orientations fournies par la NPCA). Les **CER** s'occupent plus directement d'aider leurs États membres à mener à bien leurs propres processus et à mutualiser leurs savoirs (quels sont les engagements, les dispositifs institutionnels et les systèmes de travail mis en place par chacun pour faire progresser le PDDAA)[48]. Les CER devraient aussi jouer le rôle de filtre entre les processus continentaux et nationaux en assurant une médiation entre les prises de position de la NPCA et de leurs États membres par rapport au PDDAA.

127. Enfin, il convient de souligner, comme beaucoup l'ont fait, que l'apport d'éclaircissements tels que ceux évoqués ci-avant permettrait de **justifier pleinement la raison d'être d'un futur FFMD pour les acteurs et les institutions chefs de file africains**. Des pays africains occupant une place plus importante dans le processus continental du PDDAA (y compris au travers d'engagements à un plus haut niveau), une meilleure intégration transversale du PDDAA dans les organes officiels des CER et une clarification des éléments de subsidiarité dans la mise en œuvre du PDDAA sont certainement des changements susceptibles de convaincre les donateurs et les sceptiques de financer un futur FFMD. Ils inciteraient peut-être les partenaires du développement à s'engager à un niveau aussi élevé dans les BM et les PP (leur niveau d'engagement actuel fait l'objet de critiques), l'ESPD n'assumant qu'une animation / coordination plus technique au quotidien dans les structures du PDDAA.

5.4. Un futur FFMD plus efficace implique-t-il de nouveaux fonds subsidiaires pour soutenir davantage d'institutions et de thèmes prioritaires ?

Message-clé : Certaines des personnes interviewées ont livré leur point de vue sur la proposition d'un « FFMD II » émise par la Banque mondiale lors du dernier Business Meeting à Abuja. Sous ce point, nous avons repris certains de ces points de vue, de même que certaines idées qui sortent des sentiers battus. La plupart de ces observations témoignent d'une volonté d'élargir le soutien du FFMD à d'autres institutions et d'autres sous-thèmes relevant de la sécurité alimentaire. Ces discussions laissent également à penser que tout nouveau fonds fiduciaire ne pourra qu'être le fruit d'un travail approfondi, qui s'accorde le temps nécessaire.

128. Le fait de s'interroger sur l'efficacité avec laquelle le FFMD avait atteint ses objectifs a naturellement amené toutes les personnes interviewées à formuler des observations et des propositions quant à l'avenir de ce dispositif. Dans leur description des améliorations à apporter, elles ont précisé que les **suggestions résumées dans les points précédents, à savoir un plus gros impact sur les capacités des institutions chefs de file, l'adhésion nationale au PDDAA et l'alignement et la coordination autour du PDDAA,** s'appliquaient certainement à tout nouveau fonds fiduciaire.[49] De même, de nombreuses parties prenantes pensent qu'un futur FFMD devrait tirer les leçons de la **gouvernance du FFMD et percevoir l'importance d'une plus forte subsidiarité**, ce dont nous avons également parlé dans ce rapport, afin d'améliorer la cohérence, la complémentarité et la coordination des actions et des processus soutenus par le FFMD lui-même et par d'autres formes

[48] Il y a bien un mécanisme de coordination officiel entre la CUA et les CER (bien qu'il ne soit pas propre à l'agriculture), mais il est en sommeil. Le mécanisme utilisé du côté des BM et des PP est de nature informelle et financé par le programme d'appui de la coopération allemande à la NPCA.

[49] À l'origine, le FFMD devait s'achever en juillet 2014. Certaines ressources n'ayant pas été dépensées et certains fonds subsidiaires ayant connu des lenteurs au démarrage, il a été décidé de prolonger le FFMD jusque fin 2016 : une rallonge a été accordée aux quatre fonds subsidiaires existants, qui sont prolongés jusque fin 2016, et les nouveaux fonds subsidiaires (CEDEAO et SADC) continueront jusque fin 2015.

d'appui au PDDAA. Les points suivants reviennent sur quelques autres opinions émises par les parties prenantes à propos de la poursuite du FFMD.

129. Rappelons d'emblée que toutes les ressources de l'actuel FFMD sont déjà dépensées ou programmées et que les institutions chefs de file et certains donateurs ont déjà exprimé le désir de prolonger cet appui ; **des discussions préliminaires se sont donc engagées au cours des derniers mois autour de l'éventuelle création d'un « FFMD II »**. Ces consultations, que dirige en ce moment la Banque mondiale, intéressent notre mission d'évaluation puisqu'elles abordent évidemment les points pour lesquels les partenaires concernés estiment que le FFMD a manqué d'efficacité.

130. Un projet de note conceptuelle présenté au BM d'Abuja en octobre, reprend diverses **propositions** centrées sur un meilleur « alignement par rapport au nouveau Cadre de résultats du PDDAA, aux principes et priorités figurant dans l''accord original du PDDAA et aux nouvelles priorités mises en avant par la stratégie « Entretenir la dynamique du PDDAA ».[50] D'après cette proposition, le « FFMD II » disposerait de deux modalités de financement (très similaires aux deux actuelles : des fonds subsidiaires gérés par les bénéficiaires et des fonds subsidiaires gérés par la Banque mondiale) et apporterait un soutien dans trois grands domaines :

- renforcement technique et organisationnel des institutions africaines mandatées pour soutenir le processus du PDDAA (1er volet) ;

- appui technique et financier à des processus / flux d'activité stratégiques et/ou thématiques qui contribuent de manière significative à la mise en œuvre effective du Cadre de résultats du PDDAA (2ème volet);

- appui technique et financier à certaines initiatives du PDDAA qui renforcent l'obtention de résultats au plan national (3ème volet).

131. Certaines des personnes associées à ces discussions préliminaires sur le « FFMD II » ont commenté les propositions initiales au cours de nos entretiens. Une de leurs remarques récurrentes concerne la nature relativement ouverte de l'objectif de renforcement des capacités dans le FFMD I. Les personnes interviewées ont donc suggéré que le **1er volet prenne davantage pour cible** la définition de modèles, de tâches, de systèmes et de produits (avec le bon dosage d'effectifs que cela suppose dans les institutions chefs de file), de manière à passer de la préparation des plans d'investissements à de l'**excellence opérationnelle** et surtout à des outils de mise en œuvre après la signature du pacte qui boostent systématiquement le secteur (des experts en nutrition, par exemple, devraient être en mesure d'opérationnaliser des plans nutritionnels, plutôt que d'avoir seulement des experts scientifiques qui préparent de bons documents).

132. Un petit nombre d'interlocuteurs ont en revanche émis la crainte, si l'on s'en tient aux trois grands domaines d'appui actuellement proposées par la Banque mondiale, de se retrouver avec un fonds fiduciaire qui mélangerait à la fois l'**assistance au processus et l'assistance au contenu du PDDAA,** ce qui compliquerait les choses et sèmerait la confusion. Ils proposent donc la création de deux FFMD distincts, l'un voué aux activités de renforcement des capacités de toutes les institutions chefs de file (processus), l'autre à des investissements directs dans la mise en œuvre effective

[50] A second CAADP Multi-Donor Trust Fund (CAADP MDTF 2), Draft Concept Note 21, octobre 2013.

(contenu) des PNIA et des PRIA, ou au financement des activités de recherche menées par le FARA en soutien à la recherche agricole (par opposition à la contribution du FARA au processus).

133. D'autres parties prenantes disent au contraire que si l'objectif du FFMD II est le renforcement de la mise en œuvre sur le terrain, alors il ne faut qu'un seul fonds, au sein duquel serait créé un mécanisme de préparation des projets (pour des activités de mise en œuvre telles que l'aide à la préparation des demandes de financement introduites auprès du GAFSP et l'aide à d'autres projets d'investissement concrets).[51]

134. Les propositions avancées par la Banque mondiale concernant un « FFMD II » (en tirant les leçons de l'actuel FFMD) ont suscité d'autres commentaires de la part de nos interlocuteurs :

- Beaucoup aimeraient que l'on plafonne la part totale du **FFMD II directement administrée par la Banque mondiale** (qui est l'agence d'exécution des fonds subsidiaires); et que les parts qu'elle administre soient plus ciblées et mieux planifiées comme pour n'importe quel autre fonds subsidiaire, en exploitant mieux l'avantage comparatif de la Banque mondiale plutôt que d'essayer de répondre à toutes les demandes d'AT d'où qu'elles viennent, comme c'est actuellement le cas ;

- Revenant sur le **poids apparemment excessif du FFMD** dans l'ensemble des prises de décisions du PDDAA, plusieurs de nos interlocuteurs insistent pour que cette situation ne se répète plus à l'avenir, d'autant que les propositions actuelles ne précisent pas comment y parvenir ;

- Compte tenu, comme nous l'avons souligné précédemment, de la nécessité de renforcer les éléments de subsidiarité et de mieux répartir les tâches, **toutes les CER devraient recevoir des fonds subsidiaires**, et plus ou moins en même temps (et non pas avec plusieurs années de décalage comme cela a été le cas avec les fonds subsidiaires existants), afin d'apporter beaucoup plus rapidement une AT aux États membres, via une modalité spéciale, assortie de sa propre base de données d'experts régionaux ou d'un mécanisme s'apparentant à une **agence de service régionale**.

135. Quelques personnes interviewées sont sorties des sentiers battus en émettant des idées qui vont au-delà des consultations actuellement menées par la Banque mondiale à propos d'un FFMD II. Considérant que le processus continental mené par les institutions chefs de file a suscité un minimum de prise de conscience et de capacités autour du PDDAA, certains, surtout des acteurs du niveau national, estiment que **le moment est venu de réduire drastiquement les investissements dans la facilitation de ces processus généraux et de vouer principalement le nouveau FFMD à des programmes et à des activités de niveau national** (par exemple, soutenir de grandes réformes politiques, promouvoir certaines filières, une meilleure coordination intersectorielle, etc.). D'autres, notamment certains partenaires du développement et certaines institutions chefs de file, ne partagent

[51] Beaucoup insistent sur le fait que les institutions chefs de file seraient alors en mesure d'aider les pays à préparer leurs projets, la conception de projets PNIA n'étant pas en soi une mission du FFMD. Un mécanisme continental de préparation des projets risquerait d'annihiler l'appropriation nationale, sauf à ce que les fonds soient effectivement mis à disposition des parties prenantes nationales pour des études de faisabilité, des évaluations des business plans, etc.

pas cet avis. Elles insistent sur le fait que le FFMD n'est pas un fonds de « financement d'investissements » dans des plans nationaux ; son créneau, c'est le soutien à des processus généraux, au renforcement des capacités et au renforcement institutionnel, bien que cela ne soit pas en contradiction avec le financement de certaines actions servant de catalyseurs à la mobilisation d'autres investissements aux plans régional et national.

136. Ce qui est clair, c'est que pour obtenir le soutien des ministres et des dirigeants nationaux, un nouveau FFMD devra les convaincre de sa pertinence à l'échelon national ; il ressort néanmoins de nos entretiens que la demande d'un FFMD II est venue de la NPCA/CUA (en octobre 2013, dans un exposé officiel lors des rencontres annuelles entre la Banque mondiale et le Fonds monétaire international) et non des pays africains (ou des CER).[52] Un futur FFMD pourrait assigner de **petits fonds subsidiaires à chaque pays** pour l'investissement dans des programmes et ne laisser que de petits fonds subsidiaires aux institutions chefs de file pour gérer le Cadre de résultats du PDDAA (suivi-évaluation, mutualisation des leçons, gestion des connaissances et communications), les efforts politiques / de plaidoyer à haut niveau (comme le mécanisme d'examen par les pairs évoqué précédemment) et des formations sur mesures pour les parties prenantes nationales. Pour peu que les États membres de l'UA soient disposés à cofinancer ces initiatives nationales parrainées par des fonds subsidiaires, cela pourrait également être un moyen de concrétiser la recommandation faite par la plupart des personnes interviewées, à savoir que les pays africains devraient eux-mêmes assurer plus directement le financement et l'appui au PDDAA (cf. le point 5.3).

137. La plupart des personnes interviewées ont clairement indiqué que les institutions chefs de file n'étaient pas les seules institutions nécessaires, au soutien de la sécurité alimentaire en Afrique ; il faudrait renforcer bien d'autres institutions. **Un « nouveau FFMD » pourrait donc créer de « nouveaux fonds subsidiaires » pour de « nouvelles institutions chefs de file du PDDAA »**. Nos interlocuteurs estiment, qu'à l'instar des institutions chefs de file actuelles, chacune de ces « nouvelles institutions » devrait rendre des comptes sur l'usage des fonds via le Cadre de résultats et l'Accord de partenariat du PDDAA, les rôles, engagements et objectifs étant clairement définis. Parmi les organisations citées figurent l'ASARECA, le CORAF (c'est-à-dire un fonds subsidiaire pour les organisations de recherche régionales) surtout si le nouveau FFMD prend une orientation plus « thématique » dans l'appui fourni aux pays. Le ReSAKSS a été souvent cité comme une agence importante qui pourrait recevoir un fonds subsidiaire compte tenu de sa mission spécifique d'appui aux pays en matière de gestion des connaissances / de données et de suivi et compte tenu de son réseau d'antennes nationales (subsidiarité déjà intégrée).

138. **La possibilité de créer des fonds subsidiaires pour les organisations faîtières régionales et continentales d'ANE** est un point qui a fait particulièrement débat lors de nos entretiens. C'est une demande que les OP régionales et les ANE qui siègent au CP du FFMD portent depuis un certain temps déjà (avec le soutien indirect de certains partenaires du développement). Bien que personne ne conteste l'idée d'impliquer davantage les ANE dans les prises de décision et la mise en œuvre du PDDAA (les paysans sont les producteurs et les bénéficiaires finaux du PDDAA), plusieurs personnes interviewées estiment qu'un fonds subsidiaire spécifiquement voué aux ANE et/ou aux OP serait difficile à concevoir et à organiser, pour des raisons de légitimité et de capacités.[53] Et d'ajouter que « l'ouverture aux ANE » est essentiellement une question nationale (il serait délicat pour un FFMD de

[52] La CUA et la NPCA agissent toujours pour le compte des États membres de l'UA, mais nos interlocuteurs ont tenu à souligner qu'il n'y avait pas eu de consultations nationales / régionales à propos du FFMD II, et qu'aucun pays africain n'avait officiellement demandé à la Banque mondiale ou aux donateurs de créer un tel fonds.

[53] Même dans des pays comme l'Éthiopie, qui sont présentés comme des exemples de réussite du PDDAA, les faits rapportés par les parties prenantes nationales montrent que la participation aux réunions du groupe de travail sur le développement économique rural et la sécurité alimentaire (qui coordonne le PDDAA) s'établit comme suit : 30% pour le gouvernement éthiopien, 65% pour les partenaires du développement, 3% pour les ANE.

choisir les groupes d'ANE effectivement représentatifs), et que la plupart des ANE ont une capacité de gestion financière insuffisante que pour garantir une diligence raisonnable.

139. Des contre-arguments ont été avancés **en faveur de fonds subsidiaires pour les ANE**. Hormis le PDDAA, les ANE bénéficient d'un soutien via i) les fonds d'encouragement ii) les PPP internationaux iii) les subventions (des OP régionales sont soutenues par la CE via le FIDA, par exemple), et la légitimité ne pose aucun problème dans ces cas-là ; il y a en outre des leçons à tirer des programmes qui soutiennent déjà les ANE dans le cadre du PDDAA (celui de la coopération allemande, par exemple). D'autres personnes interviewées ont toutefois répondu à cela que i) les fonds d'encouragement du secteur privé étaient un cas différent car l'aide est décaissée sur la base de la diligence raisonnable et du retour sur investissement ; ii) les fonds subsidiaires du FFMD sont souples, il suffit donc à une ANE de solliciter une institution chef de file pour qu'elle l'inscrive dans les plans d'action de son fonds subsidiaire (le fonds subsidiaire de la NPCA pourrait verser une sous-subvention à des OP régionales ou à des OSC, par exemple). Malgré les divergences de vue, il ne fait aucun doute que ce sujet restera à l'agenda international dans les années à venir, d'autant que la communauté des donateurs souhaite de plus en plus associer le secteur privé au développement.[54]

140. Une autre proposition ressortie des entretiens serait **d'organiser les fonds subsidiaires (du moins une partie d'entre eux) afin de soutenir des thèmes prioritaires** pour la sécurité alimentaire, plutôt que de soutenir des institutions (comme par exemple les groupes d'action conjoints sur la nutrition, le commerce et les infrastructures, l'agriculture intelligente face au climat, etc.) ou des modalités spéciales pour stimuler les PPP dans le contexte du PDDAA. Cela suppose que l'on se demande si les institutions chefs de file sont les institutions adéquates pour faire de l'AT thématique et du travail d'expert. Selon cette interprétation, un futur FFMD devrait allouer quelques ressources aux institutions chefs de file pour soutenir l'ensemble du processus et assurer la coordination continentale, tandis que des institutions du savoir et des organismes experts africains recevraient des fonds subsidiaires pour les sujets prioritaires. Cela engendrerait aussi davantage de capacités parmi les institutions africaines, et de manière plus systématique, en ne se cantonnant pas aux institutions chefs de file. Avant de créer des fonds subsidiaires pour soutenir les thèmes prioritaires, il faudra au préalable faire un état des lieux des autres initiatives en cours et de la valeur ajoutée d'un nouveau financement du FFMD, surtout au vu des priorités des États membres et des parties prenantes nationales.[55]

141. Fait intéressant qui ressort de nos entretiens, ceux qui ne sont **pas associés stricto sensu à des processus financés par le FFMD**, des parties prenantes nationales comme le Groupe de travail des donateurs de l'agriculture, les ministères de l'agriculture et des opérateurs économiques comme les OP (c'est-à-dire ceux qui sont au plus près de la vraie dynamique agricole, à l'échelon local) semblent **moins convaincus** de la nécessité de prolonger le financement du FFMD dans son format actuel, tandis que la plupart des spécialistes du PDDAA et des contributeurs / bénéficiaires du FFMD comme les institutions chefs de file (c'est-à-dire ceux qui sont à la tête du processus et donc à l'origine du discours officiel sur la transformation agricole sous la houlette du PDDAA) sont persuadés qu'il faut un futur FFMD, en partie similaire au fonds actuel.

---

54 Même si la plupart des personnes interviewées conviennent qu''il est plus important de soutenir la mise en place de conditions propices au secteur privé que de financer sa participation aux processus politique, beaucoup considèrent néanmoins que les expériences les plus intéressantes et les plus dynamiques de collaborations PPP comme ATA en Éthiopie ne sont pour l'instant ni présentes dans le PDDAA ni intéressées par celui-ci ; il vaudrait la peine de consacrer quelques ressources (via un fonds subsidiaire spécifique) pour les attirer dans le giron du PDDAA (ne serait-ce que pour la mutualisation des enseignements).

55 Un des thèmes prioritaires mentionnés n'est autre que la nutrition. De nombreuses initiatives existent déjà dans ce domaine, comme le mouvement SUN (Scaling Up Nutrition), mais de l'avis général il n'y a pas encore de véritable articulation entre SUN et le PDDAA. En l'espèce, la valeur ajoutée d'un nouveau fonds subsidiaire pour la nutrition pourrait être de financer un processus d'identification et de mise en œuvre de synergies entre SUN et le PDDAA, ce qui suppose de l'analyse, des dialogues nationaux, du renforcement des capacités, du partage des leçons et donc des ressources humaines et financières spécifiques.

142. Ce qui précède nous amène à penser que **la conception d'un nouveau fonds fiduciaire exigera un travail approfondi, qui s'accorde le temps nécessaire,**[56] et qui veille : à être inclusif ; à assurer une meilleure appropriation ; à analyser les failles et les besoins ; à évaluer correctement les avantages comparatifs des différentes institutions chefs de file et des fonds subsidiaires, de même que le rôle de la Banque mondiale et d'autres institutions du savoir dans la fourniture de l'AT ; à préciser la place et le rôle du FFMD par rapport à d'autres mécanismes d'appui ; à tirer les leçons du FFMD pour mieux servir les pays, et pour éventuellement améliorer les procédures des fonds subsidiaires, de manière à adapter les procédures des institutions chefs de file et à adapter plus rapidement la planification des financements face à un changement de situation.[57]

143. Enfin, le **calendrier** d'élaboration d'un nouveau FFMD devra tenir compte de sa nature plus inclusive, afin d'améliorer l'appropriation (pas seulement par les chefs de file du pays, mais par un large éventail de parties prenantes) et de la finalisation de l'Accord de partenariat et du nouveau Cadre de résultats (qui devrait être adopté lors de la prochaine réunion de la Plate-forme de partenariat du PDDAA, à la fin du mois de mars 2014), car il importe que le nouveau FFMD s'aligne sur eux pour soutenir efficacement le PDDAA.

5.5. Hébergement d'un futur FFMD

Message-clé : Bien que les parties prenantes aient clairement mentionné plusieurs points sur lesquels des améliorations pourraient être apportées dans la gestion du FFMD, elles accordent généralement leurs faveurs à la Banque mondiale pour la gestion d'un futur fonds. D'autres interlocuteurs, en revanche, tiennent manifestement à ce que l'hébergement de tout futur fonds fiduciaire multi-donateurs soit confié à une institution africaine. Au final, c'est une décision politique qui devra être prise par les pays africains, en concertation avec les donateurs qui souhaitent contribuer à un futur FFMD.

144. Beaucoup de personnes interviewées considèrent que la **Banque mondiale intervient trop dans la gestion du FFMD** par rapport à ce qui avait été initialement prévu, s'agissant en particulier de la troisième composante (la modalité d'AT). Cela s'explique en partie, par la disparition graduelle du modèle des institutions de pilier. Comme nous l'avons dit précédemment, la modalité d'AT a été utile pour combler certaines lacunes à court terme, ce que reconnaissent la plupart des parties prenantes.

145. Il convient par ailleurs de souligner que cet état de fait est le résultat d'un arrangement ad hoc et que **l'équipe PDDAA de la Banque mondiale ne s'attendait pas à devoir assumer ce rôle**. L'équipe estime qu'administrer la modalité d'AT tient de la gageure car la planification n'est pas évidente (compte tenu de la nature ouverte de cette modalité et des demandes d'assistance ad hoc) ce qui explique des prestations inférieures à ce qu'elles auraient pu être (et qui ont également nécessité la désignation d'une agence de service pour tous les éléments administratifs de la fourniture d'AT).

146. Certains interlocuteurs, s'agissant du premier domaine d'enquête de cette évaluation, se demandent si la Banque mondiale est la mieux placée en termes d'**expertise en renforcement des capacités** et si un renfort extérieur ne serait pas profitable à l'équipe actuelle. Cette remarque serait d'autant plus pertinente si le volet renforcement des capacités devait être amplifié dans le futur FFMD.

[56] Comme l'ont joliment dit certaines parties prenantes, « Le FFMD doit être un fonds patient, mais qui requiert un processus patient ».

[57] D'après certaines personnes interviewées, l'apport du moindre changement à une activité financée via les procédures de marchés publics de la Banque mondiale demande 45 jours ouvrables.

147. Dans la foulée, plusieurs parties prenantes (y compris des bénéficiaires de fonds subsidiaires), tout en reconnaissant que le soutien d'un fonds subsidiaire existant ou futur a quelques avantages, n'en critiquent pas moins l'approche « relativement bureaucratique » suivie par la Banque dans la gestion du fonds. Bien que l'équipe de la Banque mondiale considère avoir laissé une grande place aux apports techniques et stratégiques dictant l'orientation générale ainsi qu'aux compétences techniques des institutions chefs de file dans ses interactions avec elles, les personnes interviewées lui font plusieurs reproches : un manque d'expertise thématique en agriculture[58], pourtant pléthorique dans d'autres départements de la Banque mais inexploitée dans le cas du PDDAA, pas de centrage ni d'approche spécifique du renforcement des capacités des institutions bénéficiaires, un manque de proximité (l'équipe du FFMD se trouve à Washington) ; et la lenteur avec laquelle ont été créés les fonds subsidiaires. Parmi les **suggestions entendues pour corriger les lacunes ressenties, citons** :

- Rattacher la gestion du FFMD à des antennes nationales et à des divisions thématiques de manière à approfondir l'apport de la Banque mondiale en termes d'appuis politique et technique. Cela pourrait également renforcer l'alignement de la Banque mondiale sur les plans et les processus soutenus via le FFMD.[59]

- Une implication plus régulière de la direction de la Banque mondiale afin de bénéficier des conseils de cadres supérieurs sur certains sujets stratégiques.

- Détacher quelqu'un du siège de la Banque mondiale ou de son antenne locale dans les institutions chefs de file, ou installer l'équipe PDDAA dans un pays africain.

- Demander à la Banque mondiale de contribuer au FFMD sur ses ressources propres. Ce serait un bon moyen d'accroître la présence de la Banque dans le PDDAA et cela prouverait aussi son attachement au processus.

148. Certains de nos interlocuteurs tiennent explicitement à ce que **tout futur fonds fiduciaire multi-donateurs soit hébergé par une institution africaine**, à cause (i) de sa proximité par rapport aux pays et acteurs africains, (ii) de l'appropriation et (iii) du fait qu'il existe des institutions africaines ayant le profil de capacités requis, comme la Banque africaine de développement. Pour certaines parties prenantes, l'argument du manque de capacités (techniques, managériales ou financières) ne tient pas, car le FFMD a partiellement vocation à combler ces lacunes.

149. Parmi les arguments invoqués par les personnes interviewées pour **que la Banque mondiale continue d'héberger le FFMD,** citons :

- Les institutions chefs de file ne sont pas en capacité de gérer par elles-mêmes la complexité d'un FFMD. Les impératifs administratifs d'un FFMD accapareraient probablement leurs faibles ressources humaines.

[58] Certaines personnes interviewées estiment que la Banque n'a de ce fait pas été en capacité de prodiguer des « conseils stratégiques » à ses partenaires sur des questions politiques.

[59] Certains collaborateurs auxquels nous avons parlé dans des antennes nationales de la Banque mondiale ignoraient totalement ce qu'était le FFMD, alors qu'en principe le portefeuille d'investissements de la Banque dans un pays africain est censé être totalement aligné sur le PDDAA et donc sur les processus financés par le FFMD et gérés par l'équipe PDDAA de la Banque.

- Le FFMD donne du retentissement aux questions agricoles et de sécurité alimentaire au sein de la Banque mondiale.

150. Certaines parties prenantes ne voient pas non plus ce qu'une institution comme la Banque africaine de développement pourrait apporter de plus que la Banque mondiale. Mais surtout, aucun candidat « repreneur » n'a effectivement été plébiscité durant nos entretiens. Quoi qu'il en soit il s'agit au final d'une **décision politique** – remarque qui est par ailleurs consensuelle - qui devra être prise par les pays africains, en concertation avec les donateurs qui souhaitent contribuer à un futur FFMD.

Annexe I : Documents consultés

Andrews, M. 2013. The Limits of Institutional Reform in Development. Changing Rules for Realistic Solutions. Cambridge: Cambridge University Press.

CMA/WCA. Five year operating Plan: CAADP Pillar II Implementation.

DFID. 2010. CAADP World Bank MDTF, Project Memorandum and Log Frame. London: UK Department for International Development.

DPTT. 2013. CAADP Development Partners Task Team Non Charter.

DPTT. 2013. CAADP Development Partners Task Team Progress Report April 2013-October 2013.

DPTT. 2013. CAADP Development Partners Task Team Work Plan.

ECDPM. 2013. GREAT Insights, Volume 3, Issue 1. December 2013 - January 2014

NPCA/AUC. 2013. CAADP MDTF: Operations Manual Version 4, Draft version.

NPCA/AUC. 2013. Knowledge, Information and Skills for African Agriculture: A CAADP Programme. Operational Plan: 2013-2016 (Final Draft).

NPCA. 2013. Sustaining the CAADP momentum: 2013-2023. The CAADP Results Framework.

ONE, 2013, A Growing Opportunity: Measuring Investments in African Agriculture.

Kingsmill, W., A. Teshome, S. Tembo. 2011. Mid Term Review of the Multi Donor Trust Fund supporting the Comprehensive Africa Agriculture Development Programme.

Rampa, F., and Seters, J. van. 2013. Towards the development and implementation of CAADP regional compacts and investment plans: The state of play (ECDPM Briefing Note 49).

The Food Economy Group. 2013. Mid Term Review of the CAADP MDTF Service Agency (Final Report). Longview.

UNECA 2013, Draft Africa Regional Report on the Sustainable Development Goals.

Vervaeke, W. 2013. CAADP at the regional level - State of play in the Regional Economic Communities. GREAT Insights, Volume 3, Issue 1. December 2013 - January 2014.

World Bank. 2008. The CAADP Trust Fund Program Document. A Multi-Donor Trust Fund to support the Comprehensive Africa Agricultural Development Programme (CAADP). Washington DC: World Bank.

World Bank. 2010. Project Document for a proposed grant in the amount of US$ 1.1 billion to the Conference of Ministers of Agriculture of West and Central Africa for a Child Trust Fund under the Comprehensive Africa Agriculture Development Program Multi-Donor Trust Fund. Washington DC: World Bank.

World Bank CAADP MDTF Team. 2012. Mid Term Review Trust Fund Status Report. Washington DC: World Bank.

World Bank CAADP MDTF Team. 2012. Mid Term Review Trust Fund Status Report - Attachment A: Child Trust Fund Summary Report. Washington DC: World Bank.

World Bank. 2012. The Mid Term Review of the CAADP Multi-Donor Trust Fund April 17, 18 and 19, 2012. (Workshop Report), Johannesburg.

World Bank. 2013. A second CAADP Multi-Donor Trust Fund (CAADP MDTF2), zero draft concept note. Washington DC: World Bank.

World Bank. 2013. Increasing Public Investment in Africa's Agriculture. 2013 World Bank-IMF Annual Meetings in Washington, DC on October 9, 2013. http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/10/13/increasing-public-investment-in-africa-s-agriculture

World Bank CAADP MDTF Team. 2013. Stakeholder Status Report. Washington DC: World Bank.

Annexe II : Comité du partenariat

Membres du CP	Sièges	Statut	Informations complémentaires
CUA	1	Permanent	La CUA assume la présidence permanente du CP
NPCA	1	Permanent	La NPCA assume le Secrétariat du CP
CER	1	Permanent	Rotation sur une base annuelle entre les CER
Banque mondiale	1	Permanent	Administrateur du Fonds
Partenaires du développement	2	Permanent	Siège désigné par le groupe des partenaires du développement
Institution du savoir	1	Permanent	Rotation sur une base annuelle entre les institutions du savoir
Secteur privé	1	Permanent	Rotation sur une base annuelle entre des entreprises / organisations du secteur privé
Organisation paysanne	1	Permanent	Rotation sur une base annuelle
Société civile	1	Permanent	Rotation sur une base annuelle entre les OSC

Source : AUC and NPCA, CAADP MDTF: Partnership Committee Operations Manual Version 4, October 2013. Traduction libre

Annexe III : Tableaux et graphiques

Tableau 1. Engagements des donateurs au 15 octobre 2013

Donateur	Montant engagé (millions)	Montant engagé (millions US$)	Contributions versées (millions US$)
USAID	USD 16 100 000	16,1	16,1
Pays-Bas	USD 6 500 000	6,5	5,8
Commission européenne	EUR 15 000 000	20,1	13,4
Irish Aid	EUR 2 610 000	3,7	3,7
Coopération française	EUR 988 836	1,3	1,3
DfID	GBP 10 000 000	15,6	15,6
Total		**63,3**	**55,9**

Source: World Bank, CAADP MDTF Stakeholder Status Report April 15 - October 15, 2013 Traduction libre.

Tableau 2. Dépenses réelles et prévisionnelles par composante – de 2008 à aujourd'hui

	Budget du document de programme original (millions $)	Dépenses et engagements à ce jour	
		Fonds d'AT au titre de la 3ème composante (millions $)	**Fonds d'AT réalloués par composante (millions $)**
Comp. 1 : appui aux plates-formes continentales et régionales	17,50	24,7	29,49
Comp. 2 : appui de pilier	20,00	1,10	3,57
Comp. 3a : fonds d'assistance technique (AT)	10,00	13,25	5,99
Comp. 3b : supervision, gestion et administration du programme	2,5	7,26	7,26
Total	**60,0**	**46,31**	**46,31**

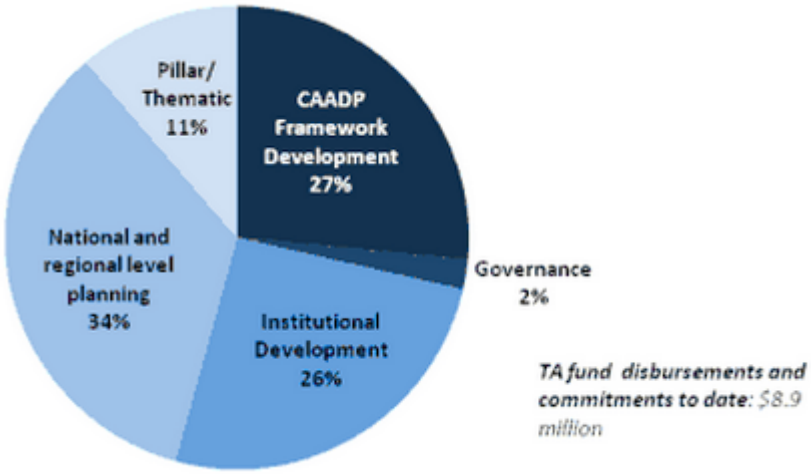
Source : World Bank, CAADP MDTF Stakeholder Status Report April 15 - October 15, 2013 Traduction libre.

Tableau 3. Montants des subventions et décaissements des fonds subsidiaires (en millions US$)

Bénéficiaire	Montant de la subvention	Versements effectués au bénéficiaire à ce jour	% décaissé, situation sept 2013
CUA	4,0	2,9	72,1 %
NPCA	3,5	3,5	100,0 %
COMESA	4,5	4,5	100,0 %
CEEAC	3,9	3,1	80,1 %
CMA/AOC	1,1	1,1	100,0 %
CEDEAO	4,9	0,0	0,0 %
SADC	3,9	0,0	0,0 %
Total	**28,8**	**15,1**	**58,5 %**

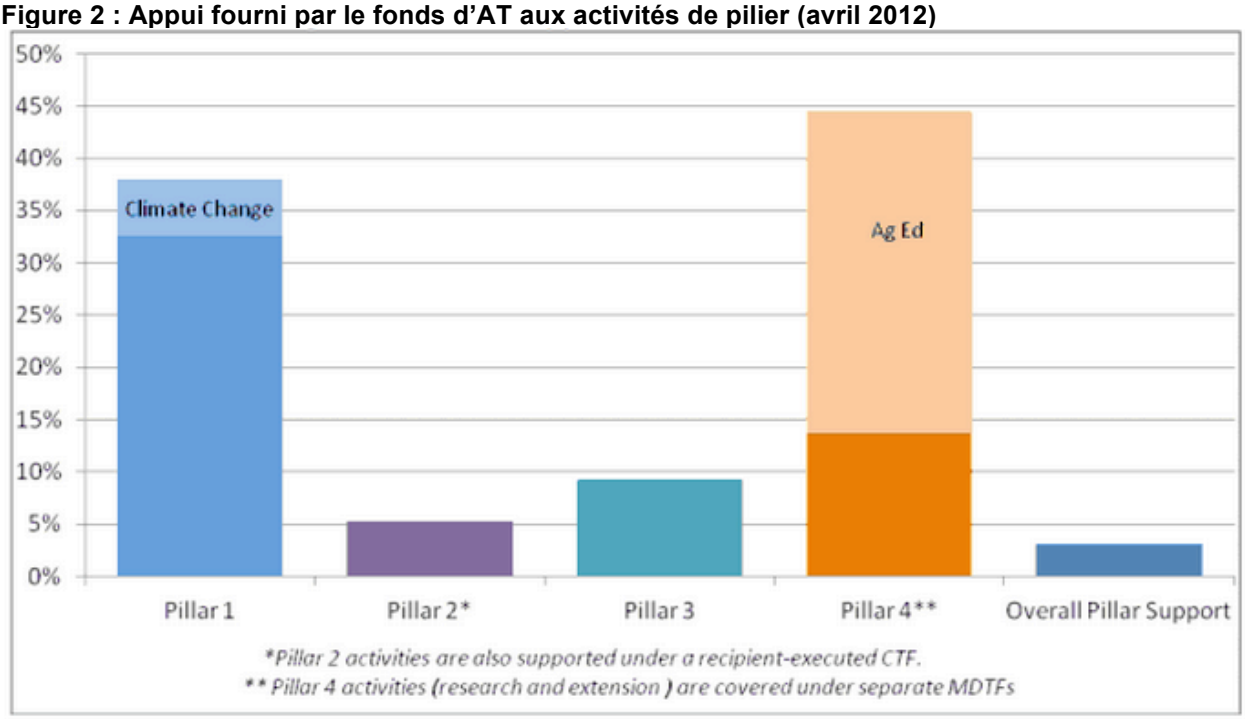
Source : World Bank, CAADP MDTF Stakeholder Status Report April 15 - October 15, 2013 Traduction libre.

Figure 1 : Répartition de l'appui fourni par le fonds d'AT du FFMD, par domaine d'appui (avril 2012)



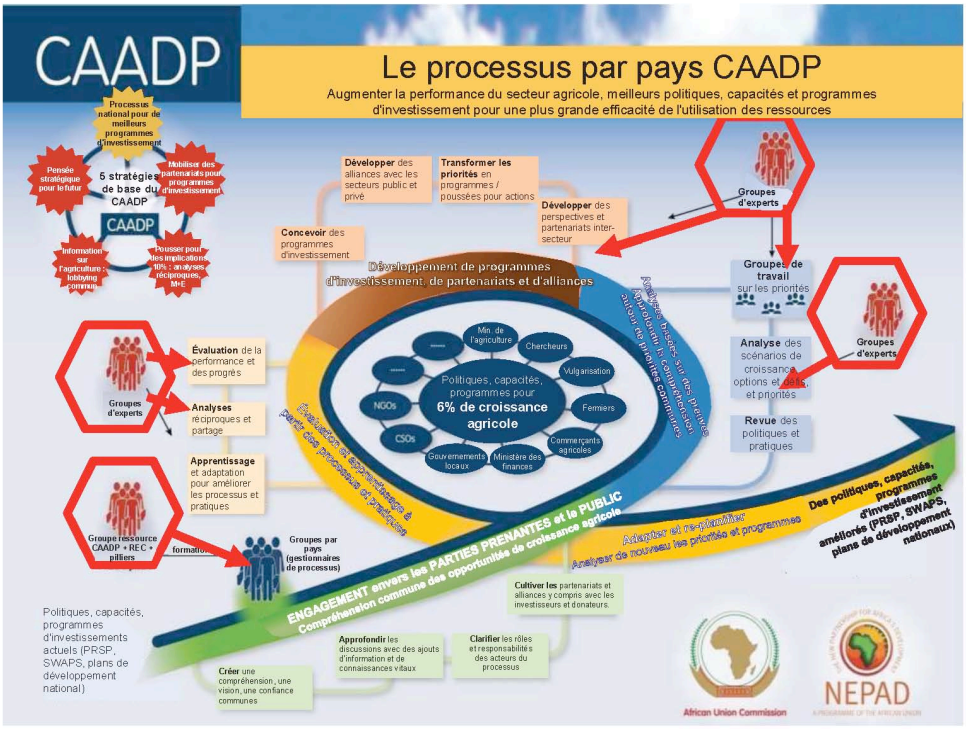
Source : World Bank, Mid Term Review Status Report, April 2012

Figure 2 : Appui fourni par le fonds d'AT aux activités de pilier (avril 2012)



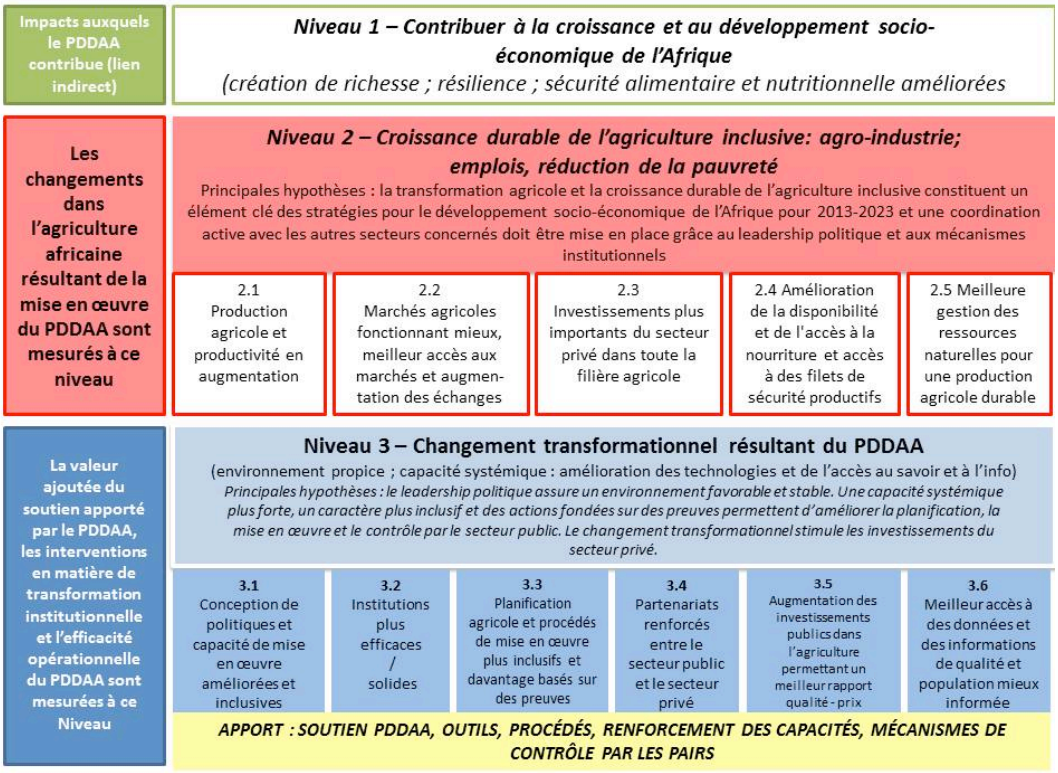
Source : World Bank, Mid Term Review Status Report, April 2012

Annexe IV : Le processus du PDDAA



Source : NEPAD.

Annexe V : Ébauche du Cadre de résultats du PDDAA



Source : NPCA. 2013. Sustaining the CAADP momentum: 2013-2023. The CAADP Results Framework.

Annexe VI : Entretiens

Contacts	Organisation	Fonction	Pays
Bénéficiaires de fonds subsidiaires			
Sam Kanyarukiga	Secrétariat du COMESA	Coordinateur du PDDAA	Zambie
Nalishebo Mbeelo	Secrétariat du COMESA	Expert pour l'appui national	Zambie
William Dothi	Secrétariat du COMESA	Responsable suivi-évaluation	Zambie
Ken Shawa	Secrétariat du COMESA	Chargé de mission	Zambie
Joël Beassem	CEEAC - CEEAC	Chargé de l'agriculture et du développement rural et du projet sécurité alimentaire – PDDAA	Gabon
Rassembaye Ngarhimdi	CEEAC - CEEAC	Expert du PDDAA – suivi-évaluation sécurité alimentaire	Gabon
Alain Traoré	CEDEAO	Directeur Agriculture et développement rural	Nigeria
Margaret Nyirenda	Secrétariat de la SADC	Directeur, Direction alimentation, agriculture et ressources naturelles	Botswana
Martin Muchero	Secrétariat de la SADC	Coordinateur technique RAP, Direction alimentation, agriculture et ressources naturelles	Botswana
Jonathan Mayuyuka Kaunda	Secrétariat de la SADC	Responsable de programme, recherche, politique et développement stratégie	Botswana
Boaz Keizire	CUA	Conseiller technique, DERA	Éthiopie
Komla Bissi	CUA	Conseiller PDDAA, DERA	Éthiopie
Martin Bwalya	NPCA	Chef du PDDAA	Afrique du Sud
Unami Mpofu	NPCA (ancienne AT de la coopération allemande à la NPCA)	Spécialiste en renforcement des capacités	Afrique du Sud
Autres CER (sans fonds subsidiaire)			
Moses Marwa	Secrétariat de la CAE	Responsable du programme agriculture	Tanzanie
Samuel Zziwa	Secrétariat de l'IGAD	Gestionnaire du programme agriculture, sécurité alimentaire et développement du bétail	Djibouti

Contacts	Organisation	Fonction	Pays
Autres experts / parties prenantes régionales			
Mahamoudou Hamadoun	CILSS	Coordinateur de programme	Burkina Faso
Kalilou Sylla	ROPPA	Secrétaire exécutif	Burkina Faso
Stephen Muchiri	EAFF	Directeur général	Kenya
Ian Mashingaidze	FANRPAN	Gestionnaire du programme PDDAA	Afrique du Sud
Arne Cartridge	Grow Africa	Directeur	Genève
Godfrey Bahiigwa	IFPRI	Directeur du bureau de l'IFPRI Division Afrique de l'est et australe	Éthiopie
Ousman Badiane	IFPRI	Directeur pour l'Afrique	Washington
Michael Waithaka	ASARECA	Directeur – analyse politique et programme de plaidoyer	Ouganda
William Kingsmill	The Policy Practice	Principal	Royaume-Uni
Colin Poulton	Future agricultures Consortium	Research Fellow, Centre for Development, Environment and Policy, School of Oriental and African Studies	Royaume-Uni
Guy Evers	FAO	Directeur adjoint, Centre d'investissement de la FAO	Italie
James Tefft	FAO	Responsable des questions politiques	Italie
Donateurs contribuant au FFMD			
Marco Serena	DFID	Conseiller régional pour l'agriculture et le commerce de denrées	Royaume-Uni
Terri Sarch	DFID	Chef de l'équipe création de richesses, Service régional Afrique	Royaume-Uni
Damien Barchiche	Ministère des affaires étrangères, France	Expert en sécurité alimentaire	France
Jeff Hill	USAID	Directeur pour la politique alimentaire et agricole	USA
Peter Ewell	USAID/Afrique de l'Est	Co-président du groupe de travail DPR de la COMESA	Kenya

Contacts	Organisation	Fonction	Pays
Monique Calon	Ministère des affaires étrangères, Pays-Bas, DGIS	Conseillère politique, marchés et sécurité alimentaire	Pays-Bas
Eddie Brannigan	Irish Aid	Directrice adjointe, unité faim	Irlande
Bernard Rey	Commission européenne	Chef adjoint de l'unité développement rural, sécurité alimentaire et nutrition, DG Développement et coopération (actuel président de l'ESPD)	Belgique
Vittorio Cagnolati	Commission européenne	Directeur de programme, DG Développement et coopération	Belgique
Donateurs ne contribuant pas au FFMD			
Begonia Rubio	Ambassade d'Espagne au Nigeria	Officier de liaison de la CEDEAO (actuelle présidente du groupe de travail des donateurs de l'ECOWAP)	Nigeria
Ousmane Djibo	Coopération allemande (GIZ)	Directeur de programme, appui au PDDAA	Afrique du Sud
Haddis Tadesse	Fondation Gates	Représentant national	Éthiopie
Odd Erik Arnesen	Norad, Ministère norvégien des affaires étrangères	Conseiller	Norvège
Steven Rothfuchs	ACDI	Analyste politique, Afrique de l'Est et australe	Canada
Équipe PDDAA de la Banque mondiale			
David Nielson	Banque mondiale	Spécialiste en services agricoles	Washington
Tim Robertson	Banque mondiale	Spécialiste en agriculture	Washington
Melissa Brown	Banque mondiale	Économiste, chef de file des fonds subsidiaires des CER	Washington
Parties prenantes nationales d'Éthiopie			
Ghidey Gebremedhin Debessu	Ministère de l'agriculture	Conseiller auprès du Ministre d'État en charge du développement agricole	Éthiopie
Ato Sorssa Natea	Équipe nationale du PDDAA	Secrétariat du développement économique rural et de la sécurité alimentaire à l'époque de l'élaboration du Cadre politique et d'investissement. A également fait partie de la 2ème équipe de revue du Cadre.	Éthiopie
Ato Demese Chanyalew	Équipe nationale du PDDAA	Consultant pour la rédaction du Cadre politique et d'investissement et membre de	Éthiopie

Contacts	Organisation	Fonction	Pays
		la 1ère équipe de revue du Cadre.	
Kassahun Berhanu	Université d'Addis-Abeba, Faculté de sciences politiques	Professeur	Éthiopie
Mirafe Gebriel Marcos	Autorité éthiopienne de transformation agricole (ATA)	Chef du personnel, bureau du Directeur général	Éthiopie
Dr. Nega Wubeneh	Autorité éthiopienne de transformation agricole (ATA)	Directeur des marchés d'intrants et d'extrants	Éthiopie
Daniel Gad	Omega Farms	Directeur général, associé à Grow Africa et à la Nouvelle alliance du G8	Éthiopie
Gary Wallace	Groupe de travail sectoriel développement économique rural et sécurité alimentaire	Coordinateur des donateurs	Éthiopie
Assaye Legesse	Bureau national de la Banque mondiale	Directeur de l'équipe du fonds fiduciaire ASARECA	Éthiopie
Mr. Dejene Abesha Haile	Ministère de l'agriculture	Secrétariat du groupe de travail sectoriel développement économique rural et sécurité alimentaire & point focal du PDDAA	Éthiopie
Parties prenantes nationales de Tanzanie			
Robert Turner	Ministère de l'agriculture, de la sécurité alimentaire et des coopératives	Chef économiste	Tanzanie
Diana E. Tempelman	FAO	Vice-présidente du GTSA et Directrice nationale FAO	Tanzanie
Ian Shanghvi	Economic and Social Research Foundation (ESRF)	Chargé de mission pour le nœud FANRPAN	Tanzanie
Danford Sango	Economic and Social Research Foundation (ESRF)	Research Fellow	Tanzanie
Homma Minoru	Agence japonaise pour la coopération internationale (JICA)	Président du GTSA et représentant de la JICA	Tanzanie
Isaack Michael	Fonds international pour le développement agricole (FIDA)	Assistant programme-pays	Tanzanie
David Nyange	Ex-USAID, actuellement conseiller auprès du Ministre de l'agriculture, de la sécurité alimentaire et des coopératives	Conseiller politique	Tanzanie

Contacts	Organisation	Fonction	Pays
Geoffrey Kirenga	Southern Agricultural Growth Corridor of Tanzania, SAGCOT	Directeur général	Tanzanie
Margaret Ndaba	Ministère de l'agriculture, de la sécurité alimentaire et des coopératives	Coordinateur national du PDDAA	Tanzanie
Daines Mtee	Ministère de l'agriculture, de la sécurité alimentaire et des coopératives	Comité de pilotage du PDDAA	Tanzanie
Adella Ng'atigwa	Ministère de l'agriculture, de la sécurité alimentaire et des coopératives	Comité de pilotage du PDDAA	Tanzanie
David Rohrbach	Banque mondiale	Économiste – secteur agri	Tanzanie
Parties prenantes nationales du Gabon			
Odile Angoran	FAO	Représentante régionale	Gabon
Ndong-Ndong Mesmin	Ministère gabonais de l'agriculture Gabon	Point focal du PDDAA	Gabon
Ibrahim T. Mboulou	Association des consommateurs du Gabon	Président	Gabon
Phil-Philo ABESSOLO. NDONG	Conseil national des OP du Gabon	Président	Gabon
Mulomba Boulingui Angelina	Fédération des coopératives du Gabon	Présidente	Gabon
Parties prenantes nationales du Sénégal			
Ibrahima Diop	UNACOIS-JAPPO	Secrétaire général	Sénégal
Badiane Aminata	Sénégal USAID	Spécialiste en gestion des ressources agricoles et naturelles	Sénégal
Sokhna Mbaye Diop	Ministère de l'agriculture et de l'équipement rural	Point focal du PDDAA	Sénégal
Ismaël Fofana	IFPRI	Chercheur principal à l'IFPRI, Division Afrique de l'Ouest et centrale	Sénégal
Yamar Mbodj	Hub Rural	Directeur	Sénégal
Baba Dioum	Conférence des Ministres de l'agriculture de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (CMA/AOC)	Coordinateur général	Sénégal

Contacts	Organisation	Fonction	Pays
Parties prenantes nationales du Cameroun			
Jean-Claude Etoo'o	Ministère camerounais de l'agriculture et du développement rural	Secrétaire général	Cameroun
Manievel Emmanuel Sene	Banque mondiale pour l'Agriculture, République centrafricaine, Cameroun et Gabon	Spécialiste en développement rural	Cameroun
Elisabeth Atangana	PROPAC	Présidente	Cameroun
Parties prenantes nationales du Botswana			
Motlamedi Shatera	Ministère de l'agriculture du Botswana	Directeur du département recherche et statistiques, point focal du PDDAA	Botswana
Baitsi Podisi	CCARDESA, Centre de coordination de la R&D agricole pour l'Afrique australe	Coordinateur des services de recherche et de conseil	Botswana
Patrick Malope	Botswana Institute for Development Policy Analysis	Senior Research fellow	Botswana
Robert Turner	USAID, Pôle commerce Afrique australe	Chef adjoint et Directeur pour l'agriculture	Botswana
Tshepho Masire	Southern Beef Farmers Association.	Président	Botswana

Annexe VII : Termes de référence

TERMES DE RÉFÉRENCE

Termes de référence d'une évaluation indépendante du Fonds fiduciaire multi-donateurs du PDDAA, dans le cadre de la revue annuelle DFID et multi-donateurs 2013

Introduction

1. Le Fonds fiduciaire multi-donateurs du PDDAA (FFMD) a été créé en 2008 en réponse à une demande des institutions africaines qui souhaitaient accroître et aligner leur appui au PDDAA. Le FFMD est géré par la Banque mondiale. En 2013, la date limite pour les dépenses du FFMD a été prolongée au 30 juin 2016. L'appui actuellement fourni par le DFID s'achèvera au 30 juin 2014. À la lumière de ce qui précède, le DFID compte effectuer une revue annuelle des progrès accomplis jusqu'ici et formuler des recommandations en vue d'un éventuel futur appui. Cette évaluation indépendante fournira une partie de l'analyse et des éléments probants qui serviront de base à la revue annuelle conjointe des donateurs du FFMD.

Théorie du changement du FFMD du PDDAA

2. La théorie du changement du FFMD du PDDAA postule qu'en renforçant les institutions africaines qui fournissent un appui à la planification et à l'élaboration des politiques agricoles nationales, davantage de pays considéreront l'agriculture comme une priorité et se doteront de politiques et de plans d'investissement de meilleure qualité, lesquels attireront à leur tour les financements publics et les investissements privés. L'amélioration des politiques et de la planification ainsi que la hausse des niveaux d'investissement engendreront une croissance durable dans le secteur agricole, avec des retombées positives pour le développement, sous la forme d'emplois, de revenus et d'une plus grande sécurité alimentaire.

Objectifs et questions principales

3. L'objectif de cette mission est d'évaluer dans quelle mesure le FFMD a renforcé les institutions chefs de file et la performance du PDDAA. L'évaluation indépendante devra apporter de réponses aux questions suivantes :

Questions principales et sous-questions	Parties prenantes
➢ Le FFMD a-t-il renforcé les capacités des institutions chefs de file du PDDA qui soutiennent la mise en œuvre du PDDAA ? (Par exemple : les fonds subsidiaires ont-ils renforcé les capacités des institutions chefs de file ? Quid de la partie du FFMD administrée par la Banque mondiale ? Quelles capacités ont été améliorées et comment ? À quelles capacités faudrait-il accorder plus d'attention à l'avenir ?)	Bénéficiaires de fonds subsidiaires, équipe de la Banque mondiale, parties prenantes nationales
➢ Quelle est la performance du PDDAA ?[60] Dans quelle mesure, l'appui à la mise en œuvre du PDDAA via les institutions parrainées par le FFMD contribue-t-il à changer la planification et l'élaboration des politiques agricoles dans les pays (Par exemple : dans quelle mesure les institutions	Bénéficiaires de fonds subsidiaires, équipes nationales du PDDAA, parties prenantes sectorielles

chefs de file africaines ont-elles renforcé leur appropriation et leur leadership sur les processus du PDDAA) ? Quels changements cela entraîne-t-il dans le secteur agricole ? (Par exemple : comment les parties prenantes nationales et régionales perçoivent-elles le PDDAA, ses réalisations, son impact global et qu'est-ce que le PDDAA devrait faire différemment ? Y a-t-il une stratégie de sortie du FFMD et des scénarios d'engagement direct auprès des bénéficiaires des fonds subsidiaires ?)	(régionales et nationales)
➢ Le FFMD a-t-il amélioré l'alignement de l'appui au PDDAA ? (Par exemple : comment s'est faite l'interaction entre les fonds subsidiaires et la partie du FFMD administrée par la Banque mondiale ?) Le FFMD est-il un catalyseur d'autres travaux et d'autres formes d'appui au PDDAA en dehors du FFMD ? (Par exemple : quelles sont les options envisageables pour un engagement direct auprès des bénéficiaires des fonds subsidiaires ?) Quels enseignements tirer de ces autres pratiques de donateurs ?	Donateurs contribuant et ne contribuant pas au FFMD ; bénéficiaires de fonds subsidiaires ; parties prenantes nationales sélectionnées, GIZ, Gates, USAID, Pays-Bas, Canada, Norvège.

Destinataire

4. Les constatations de cette mission sont avant tout destinées au DFID, aux autres donateurs du FFMD, à l'équipe de la Banque mondiale, et aux autres parties prenantes du PDDAA.

Méthodologie

5. La mission se déroulera en deux temps : tout d'abord, une revue bibliographique des éléments probants, ensuite une série d'entretiens qualitatifs avec un large éventail de parties prenantes :

   - Bénéficiaires de fonds subsidiaires
   - Équipe de la Banque mondiale
   - Équipes nationales du PDDAA
   - Parties prenantes sectorielles (régionales et nationales)
   - Donateurs contribuant et ne contribuant pas au FFMD
   - Autres parties prenantes nationales sélectionnées (des entretiens seront organisés dans au moins trois pays)

Produits

6. Conducteur d'entretien pour les parties prenantes concernées, pour le 28 octobre.

7. La première ébauche est prévue pour le 17 décembre 2013 et le rapport final pour le 20 janvier 2014 en tenant compte des commentaires du DFID et d'autres parties prenantes. Le rapport sera assorti d'un résumé et fera au maximum 30 pages.

Modalités de rapport

8. L'ECDPM fera rapport au service développement agricole et rural du DFID.

À propos de l'ECDPM

Créé en 1986, l'ECDPM est une fondation indépendante dont le but etait d'améliorer la coopération entre l'Europe et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Aujourd'hui, son objectif principal est de nouer des partenariats efficaces entre l'Union européenne et les pays en développement, notamment l'Afrique. L'ECDPM encourage des formes de développement impliquant tous les niveaux d'acteurs et coopère avec des organisations des secteurs public et privé pour une meilleure gestion des relations internationales. Le Centre soutient également la réforme des politiques et des institutions, tant en Europe que dans les pays en développement. L'un des atouts majeurs de l'ECDPM réside dans son très large réseau de relations dans les pays en développement, y compris les économies émergentes. Parmi ses partenaires, on compte des institutions multilatérales, des centres d'excellence internationaux et un vaste éventail d'organisations étatiques et non étatiques.

Priorités thématiques

L'ECDPM articule ses activités autour de quatre thèmes :

- Concilier les valeurs et les intérêts dans l'action extérieure de l'UE et d'autres acteurs internationaux
- Promouvoir la gouvernance économique et le commerce pour une croissance inclusive et durable
- Soutenir les dynamiques de changement des sociétés, liées à la démocratie et à la gouvernance dans les pays en développement, notamment l'Afrique
- Aborder la sécurité alimentaire comme un bien public mondial par le biais de l'information et l'appui à l'intégration régionale, aux marchés et à l'agriculture

Approche

L'ECDPM est un « centre de réflexion et d'action». Il établit des liens entre politique et pratique, par une combinaison de rôles et de méthodes. L'ECDPM encourage le dialogue au niveau des politiques, il fournit des analyses et des conseils sur mesure, participe aux réseaux Sud-Nord et effectue des recherches avec ses partenaires du Sud. L'ECDPM apporte également son appui à la mise en œuvre des politiques et dispose d'une solide expérience en matière d'évaluation de l'impact des politiques. Les activités de l'ECDPM sont largement conçues pour appuyer les institutions des pays en développement dans la définition de leurs propres priorités. L'ECDPM conduit ses activités de façon franche et indépendante, en s'engageant dans des partenariats avec l'esprit ouvert tout en mettant l'accent sur les résultats.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter www.ecdpm.org.

Documents de réflexion de L'ECDPM

Les Documents de réflexion de l'ECDPM font le point sur les activités en cours au Centre européen de gestion des politiques de développement. Ils sont diffusés aux personnes de terrain, chercheurs et décideurs, dont l'apport et les commentaires sont les bienvenus. Prière d'envoyer tous commentaires, suggestions ou demandes d'exemplaires supplémentaires à l'adresse ci-dessous. Les opinions exprimées n'engagent que leur auteur, et ne reflètent pas nécessairement la position de l'ECDPM ou de ses partenaires.

La présente publication a bénéficié de l'appui des pays apportant un soutien structurel à l'ECDPM : les Pays-Bas, la Belgique, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg, le Portugal, la Suède, L' Autriche et la Suisse.

ISSN 1571-7577

European Centre for Development Policy Management

ecdpm

HEAD OFFICE
SIÈGE
Onze Lieve Vrouweplein 21
6211 HE Maastricht
The Netherlands *Pays Bas*
Tel +31 (0)43 350 29 00
Fax +31 (0)43 350 29 02

BRUSSELS OFFICE
BUREAU DE BRUXELLES
Rue Archimède 5
1000 Brussels *Bruxelles*
Belgium *Belgique*
Tel +32 (0)2 237 43 10
Fax +32 (0)2 237 43 19

info@ecdpm.org
www.ecdpm.org
KvK 41077447