

Rendre l'appui à la sécurité alimentaire en Afrique plus efficace

Résumé de l'évaluation indépendante du Fonds fiduciaire multi-donateurs du PDDAA

Francesco Rampa, Quentin de Roquefeuil, Jeske van Seters, Fabien Tondel, Brecht Lein, Hoseana Bohela Lunogelo, Bio Goura Soulé



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.

Ce Note 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).¹ 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.

¹ Pour le rapport complet de l'évaluation indépendante, voyez le Document de discussion n° 158 de l'ECDPM, disponible à cette adresse : www.ecdpm.org/dp158fr.

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. Il 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'assistance 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 fenêtre 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 veto 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 même 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.

Note d'information

Les Notes d'information contiennent des conclusions et conseils préparés et diffusés par le personnel du Centre en réponse à des demandes spécifiques de ses partenaires. Elles visent à élargir la réflexion et le débat sur les grandes questions de politique liées à l'action extérieure de l'UE en mettant plus particulièrement l'accent sur ses relations avec les pays du Sud.

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

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

