

IEG

INDEPENDENT EVALUATION GROUP  
Groupe d'Évaluation Indépendant



BANQUE MONDIALE

41790

# L'appui de la Banque à l'agriculture en Afrique subsaharienne

## Examen de l'IEG

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized



# GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

## ***ŒUVRER POUR UN MONDE SANS PAUVRETÉ***

Le Groupe de la Banque mondiale comprend cinq institutions : la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), la Société financière internationale (IFC), l'Association internationale de développement (IDA), l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA) et le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI). Sa mission est de lutter contre la pauvreté pour obtenir des résultats durables et d'aider les populations à se prendre en charge et à maîtriser leur environnement par la fourniture de ressources, la transmission de connaissances, le renforcement des capacités et la mise en place de partenariats dans les secteurs public et privé.

## LE GROUPE INDÉPENDANT D'ÉVALUATION

### ***RENFORCER L'EFFICACITÉ DU DÉVELOPPEMENT EN PROCÉDANT EN TOUTE INDÉPENDANCE À DES ÉVALUATIONS DE QUALITÉ***

Le Groupe indépendant d'évaluation (IEG) est une unité indépendante au sein du Groupe de la Banque mondiale. Elle comprend trois entités : l'IEG-Banque mondiale est chargé de l'évaluation des activités de la BIRD (Banque mondiale) et de l'IDA, l'IEG-IFC se consacre principalement à l'évaluation du travail de l'IFC sur le développement du secteur privé et l'IEG-MIGA s'occupe de l'évaluation des projets bénéficiant de la garantie et des services de la MIGA. L'IEG rend compte aux Administrateurs de l'institution par l'intermédiaire du Directeur général chargé de l'évaluation.

Les évaluations visent à tirer les leçons de l'expérience, à fournir des données objectives à partir desquelles évaluer les résultats du travail du Groupe de la Banque et à rendre compte de la réalisation des objectifs fixés par l'institution. L'IEG contribue également à améliorer l'action de la Banque en tirant et en diffusant les leçons de l'expérience et en formulant des recommandations à partir des conclusions de ses évaluations.



# L'appui de la Banque à l'agriculture en Afrique subsaharienne

Examen de l'IEG



©2007 The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank  
1818 H Street NW  
Washington DC 20433  
Téléphone : 202-473-1000  
Site web : [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)  
Courriel : [feedback@worldbank.org](mailto:feedback@worldbank.org)

Tous droits réservés

1 2 3 4 5 10 09 08 07

Cet ouvrage a été établi par les services de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale. Les constatations, interprétations et conclusions qui y sont présentées ne reflètent pas nécessairement les vues des Administrateurs de la Banque mondiale ou des pays qu'ils représentent.

La Banque ne garantit pas l'exactitude des données contenues dans cet ouvrage. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes du présent document n'impliquent de la part de la Banque mondiale aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement qu'elle reconnaît ou accepte ces frontières.

### **Droits et licences**

Le contenu de cette publication fait l'objet d'un dépôt légal. Aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite ou transmise sans l'autorisation préalable de la Banque mondiale. La Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale encourage la diffusion de ses études et, normalement, accorde sans délai l'autorisation d'en reproduire des passages.

Pour obtenir cette autorisation, veuillez adresser votre demande en fournissant tous les renseignements nécessaires, par courrier, au Copyright Clearance Center Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, États-Unis ; téléphone : 978-750-8400 ; télécopie : 978-750-4470 ; site web : [www.copyright.com](http://www.copyright.com).

Pour tout autre renseignement sur les droits et licences, y compris les droits dérivés, envoyez votre demande par courrier à l'adresse suivante : Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, États-Unis ; par télécopie : 202-522-2422 ; ou par courriel : [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

Photographie de couverture : Au Mozambique, une femme prépare le sol pour les semailles. Photographie d'Eric Miller reproduite avec l'aimable autorisation de la Banque mondiale.

ISBN: 978-0-8213-7595-2  
e-ISBN: 978-0-8213-7596-9  
DOI: 10.1596/978-0-8213-7595-2

Service d'information et de documentation de la Banque mondiale  
Courriel : [pic@worldbank.org](mailto:pic@worldbank.org)  
Téléphone : 202-458-5454  
Télécopie : 202-522-1500

Groupe indépendant d'évaluation  
Programmes de connaissances et renforcement  
des capacités d'évaluation (IEGKE)  
Courriel : [eline@worldbank.org](mailto:eline@worldbank.org)  
Téléphone : 202-458-4497  
Télécopie : 202-522-3125



Imprimé sur du papier recyclé

# Table des matières

---

vii	<b>Abréviations</b>
ix	<b>Remerciements</b>
xi	<b>Avant-propos</b>
xiii	<b>Préface</b>
xv	<b>Synthèse</b>
xxiii	<b>Réponse de la direction</b>
xxix	<b>Rapport de synthèse du Président : Comité pour l'efficacité du développement (CODE)</b>
xxxv	<b>Aperçu de l'évaluation en quelques langues</b>
<b>1</b>	<b>1 Introduction</b>
	3 Le rôle de l'agriculture en Afrique
	5 Objet de l'étude
	5 Portée de l'étude
	6 Méthodologie
<b>7</b>	<b>2 L'agriculture africaine et la Banque</b>
	9 Le secteur agricole en Afrique
	11 L'architecture de l'aide pour l'agriculture en Afrique
	12 L'approche stratégique de la Banque mondiale
	15 Principaux obstacles au développement de l'agriculture en Afrique
<b>21</b>	<b>3 Le soutien de la Banque à l'agriculture, et la performance du portefeuille</b>
	23 Les travaux d'analyse
	26 Activités de conseil
	26 Les prêts
	29 Performance globale des projets agricoles
<b>33</b>	<b>4 Principaux facteurs de performance</b>
	35 Facteurs endogènes (internes à la Banque)
	42 Les facteurs propres aux pays

<b>51</b>	<b>5 La contribution de la Banque — évaluation par thème</b>
	53 Diversité agro-écologique
	54 Variabilité des précipitations et sécheresses
	58 Fertilité des sols
	64 Crédit et financements ruraux
	65 L'infrastructure des transports
	67 Vulgarisation
	71 Les réformes agraires
	73 Réforme des prix et de la commercialisation
<b>79</b>	<b>6 Conclusions et recommandations</b>
	81 Principales conclusions
	83 Recommandations
<b>85</b>	<b>Annexe</b>
	87 A: Méthodologie
	Les annexes suivantes sont disponibles en anglais sur le site Web de l'IEG : <a href="http://www.worldbank.org/ieg">http://www.worldbank.org/ieg</a>
	81 B: Categorization of Countries by Factor Endowments and Agriculture's Share of GDP
	85 C: Agro-Ecological Diversity, Production Systems, and Growth Rates of Food and Cash Crops
	89 D: The Bank Portfolio and Its Performance
	97 E: Lending to Agriculture from Bilateral and Multilateral Donors
	99 F: Bank Staff Survey Results
	107 G: Sector Staffing Analysis
	109 H: Selected Extension Approaches
	111 I: Cotton Sector Reforms: An Unfinished Story
	113 J: Marketing Reform
	121 K: Irrigation Data
	123 L: Cassava Transformation in Nigeria
	125 M: Preparation Costs and Risk Ratings for Agriculture Projects
<b>93</b>	<b>Notes de fin de section</b>
<b>101</b>	<b>Références</b>
	<b>Encadrés</b>
	18 2.1 Les contraintes qui entravent le développement de l'accès au crédit et aux financements en milieu rural en Afrique
	28 3.1 Système de codification de la Banque. Des activités agricoles importantes sont mal prises en compte
	45 4.1 L'insuffisance de volonté politique a pesé sur les résultats des opérations
	47 4.2 Historique et problèmes que posent les capacités nationales de recherche en Afrique
	57 5.1 Le soutien de la Banque au Projet Fadama I du Nigéria : un bilan en demi-teinte faute d'une approche diversifiée
	59 5.2 Le manioc : une occasion manquée pour la Banque de contribuer à la sécurité alimentaire

70	5.3	Le nouveau système de vulgarisation adopté par l'Ouganda améliore l'efficacité, mais soulève de nouveaux problèmes
72	5.4	Le projet pilote du Zimbabwe pour la réforme agraire n'a pas pu décoller
74	5.5	La réforme des marchés agricoles en Afrique : les anticipations
76	5.6	Les effets préjudiciables de la chronologie des réformes sur les secteurs traditionnels d'exportations agricoles du Cameroun

## Figures

10	2.1	Variation de la production céréalière liée à la variation des superficies en culture et des rendements 1961-2001 (1961 = 100)
27	3.1	Répartition sectorielle des prêts à l'investissement en Afrique, ex. 91-06
30	3.2	Notes attribuées aux résultats et à la viabilité des projets
30	3.3	Résultats des projets de la Banque ayant un volet agricole supérieur à 50 %
58	5.1	Production de maïs et de manioc dans six pays de l'Afrique australe affectés par les sécheresses



Récolte de riz au Sénégal. Photo de Ray Witlin, avec l'aimable autorisation de la photothèque de la Banque mondiale.

# Abréviations

---

ADR	Département de l'agriculture et du développement rural
BAfD	Banque africaine de développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CAADP	Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine
CAD	Comité d'aide au développement
CARP	Crédit à l'appui de la réduction de la pauvreté
CAS	Stratégie d'aide-pays
CDD	Développement mené par la communauté
CGAP	Groupe consultatif d'aide aux populations les plus pauvres
CGIAR	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CODE	Comité pour l'efficacité du développement
DPL	Prêts à l'appui des politiques de développement
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EDP	Examens des dépenses publiques
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FARA	Forum pour la recherche agricole en Afrique
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
IDA	Association internationale de développement
HR	Département des ressources humaines
IED	Investissements étrangers directs
IEG	Groupe indépendant d'évaluation
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NERICA	Nouveau riz pour l'Afrique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODM	Objectifs de développement pour le Millénaire
ONG	Organisation non gouvernementale
OPCS	Politique opérationnelle et services aux pays
PAA	Plan d'action pour l'Afrique
PIB	Produit intérieur brut
PSRAA	Programme spécial pour la recherche agricole en Afrique
QAG	Groupe d'assurance de la qualité
R&D	Recherche et développement
RFE	Rapport de fin d'exécution
S&E	Suivi et évaluation
SIRAN	Service international de la recherche agricole nationale



# Remerciements

---

Ce rapport a été préparé par une équipe composée de Nalini Kumar (chef de projet), d'April Connelly et de Ridley Nelson sous la direction d'Alain Barbu (chef, Service Évaluation, études sectorielles et thématiques et programmes mondiaux du Groupe indépendant d'évaluation (IEGSG]). Kavita Mathur et Tara Lonnberg ont assuré un soutien au niveau de la recherche. En sus de l'équipe centrale, Shawki Barghouti et Jumana Farah ont apporté un précieux concours et d'autres collègues d'IEG dont les travaux ont appuyé le rapport, notamment Petros Aklilu, Chris Gerrard, Kieth Oblitas, et Keith Pitman. William Hurlbut a procédé à la mise en forme rédactionnelle du rapport initial et Caroline McEuen à celle du manuscrit en vue de sa publication ; Marie Charles a fourni un appui administratif.

L'équipe a bénéficié dans une mesure considérable des conseils d' Ajay Chhibber, de Sharoukh Fardoust, de Patrick Grasso et de Vinod Thomas ainsi que des précieux commentaires formulés par Denis Carpio, Ken Chomitz, Victoria Elliott, Ali Khadr, James Sackey, et Klaus Tilmes d'IEG.

Gershon Feder a procédé à l'examen par les pairs du rapport.

Des collègues de la Banque ont émis des observations et apporté des informations à différents stades. Il s'agit notamment de : Jonathan Agwe, Ithem Baghdadli, Mary A. Barton-Dock, Karen McConnell Brooks, Frank Fulgence K. Byamugisha, Derek R. Byerlee, Mark E. Cackler, Luc Christiaensen, Sanjiva Cooke, Christine E. Cornelius, IJsbrand Harko de Jong, Christopher Delgado, Ariel Dinar, Olivier Durand, Bleoue Nicaise Ehoue, Madhur Gautam, Steven Jaffee, Willem Janssen, Renate Kloeppinger-Todd, Patrick Labaste, Stephen Mink, Renato Nardello, David Nielson, Nwanze Okidegbe, Andrea Pape-Christiansen, Jeeva A. Perumalpillai-Essex, Christophe Ravry, Samjhana Thapa, Robert Townsend, John M. Underwood et Martien Van Nieuwkoop. Plusieurs retraités de la Banque ont fourni de précieuses indications basées sur leur longue expérience, notamment Jock Anderson, Stephen Carr, Cornelis de Haan, Laurie Effron, Sushma Ganguly, Jacob Kampen, Satish Kumar, Uma Lele et Jeffrey Lewis.

---

Directeur général, Évaluation : *Vinod Thomas*  
Directeur, Groupe indépendant d'évaluation, Banque mondiale : *Ajay Chhibber*  
Chef, IEGSG : *Alain Barbu*  
Chef de projet : *Nalini Kumar*



Transport de bananes à bicyclette en Tanzanie. Photo de Scott Wallace, avec l'aimable autorisation de la photothèque de la Banque mondiale.

# Avant-propos

---

L'Afrique subsaharienne est une région très complexe et d'une grande diversité qui, parce qu'elle compte quelques-uns des pays les plus pauvres au monde et accuse un retard dans la réalisation de la plupart des objectifs de développement pour le Millénaire (ODM), est une priorité essentielle pour la communauté du développement. Les mauvais résultats du secteur névralgique de l'agriculture, qui est à l'origine d'une large part du PIB et de l'emploi dans la région, constituent un frein majeur au développement du continent. La présente étude évalue l'efficacité de l'aide apportée par la Banque mondiale pour remédier aux obstacles au développement agricole en Afrique pendant la période comprise entre les exercices 91 et 06.

L'étude aboutit à la conclusion fondamentale que le secteur agricole a été négligé tant par les autorités nationales que par la communauté des bailleurs de fonds, Banque mondiale comprise. La stratégie de la Banque pour l'agriculture a progressivement été intégrée à un projet rural de plus grande envergure où elle est passée au second plan. Les compétences techniques nécessaires à l'appui du développement agricole se sont en conséquence amenuisées au fil du temps, phénomène qui a entretenu à son tour cette situation. L'aide modérée — et, jusque récemment, en repli — apportée par la Banque mondiale pour remédier aux problèmes de l'agriculture n'a pas été utilisée de manière straté-

gique pour satisfaire aux besoins variés d'un secteur qui appelle des interventions coordonnées dans divers domaines. Les prêts consentis par la Banque ont été « dispersés » entre différentes activités agricoles, telles que la recherche, la vulgarisation, le crédit, les semences et les réformes de l'espace rural, mais sans guère tirer parti de leurs synergies éventuelles pour favoriser valablement le développement agricole. En conséquence, malgré la réussite comparative affichée dans certains domaines, comme la recherche, les résultats ont été limités en raison des liens tenus avec la vulgarisation et de la disponibilité insuffisante d'intrants complémentaires et critiques tels que les engrais et l'eau. La mauvaise gouvernance et les conflits qui sévissent dans plusieurs pays ne font que compliquer la situation.

Pour appuyer efficacement l'exécution du Plan d'action pour l'Afrique et de l'objectif prioritaire qu'il a judicieusement choisi, le développement agricole, l'étude formule trois recommandations à l'intention de la Banque mondiale. Elle doit d'abord axer ses efforts sur l'amélioration de la productivité agricole. Il lui faut ensuite augmenter la quantité et la qualité des études analytiques, veiller à ce que ses opérations de conseil et de prêt soient fondées sur ses observations, et restaurer ses compétences techniques. Enfin, elle doit établir des indicateurs précis pour mesurer les progrès.



*Vinod Thomas*  
Directeur général, Évaluation



Ferme de démonstration au Nigeria. Photo de Yosef Hadar, avec l'aimable autorisation de la photothèque de la Banque mondiale.

# Préface

---

L'examen par l'IEG de l'assistance apportée par la Banque mondiale à l'agriculture en Afrique a une double finalité. Il s'agit en premier lieu d'une étude pilote préalable à l'analyse de l'aide de la Banque mondiale à l'agriculture en général, que l'IEG prévoit d'effectuer durant l'exercice 09. Il apporte ensuite des informations actualisées sur des questions particulières qui présentent un intérêt pour la Banque dans le cadre du recentrage de ses activités sur l'agriculture en Afrique, tel qu'exprimé dans le Plan d'action pour l'Afrique notamment. Par ailleurs, l'Union africaine a formulé un projet et un cadre stratégique pour le renouveau de l'Afrique — le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine est au centre des efforts déployés par les gouvernements africains dans le cadre du NEPAD en vue d'accélérer la croissance et d'éliminer la pauvreté et la faim. Les enseignements dégagés de l'expérience de la Banque mondiale alimenteront le débat entourant ces projets et seront de nature à inspirer les

programmes d'aide internationaux et les orientations stratégiques futurs. Les conclusions de l'examen ont également guidé la discussion du Conseil des Administrateurs portant sur le *Rapport sur le développement dans le monde 2008 : l'Agriculture au service du développement*.

Au cours des deux dernières décennies, le nombre de pauvres a doublé en Afrique, passant de 150 millions à 300 millions. L'Afrique accuse un retard dans la réalisation de la plupart des objectifs de développement pour le Millénaire (ODM) et a peu de chance de les atteindre d'ici à 2015. Quelque 70 % de la population ciblée par les ODM vit en milieu rural et, pour la plupart des habitants pauvres des zones rurales, l'agriculture est un moyen capital d'atteindre des ODM. Il est donc indispensable de procéder à une évaluation du concours de la Banque mondiale au développement agricole de la région, pour comprendre l'histoire du développement de ce secteur et en dégager des enseignements pour l'avenir.



Pâtres dinkas veillant sur leur bétail près de Mapourit, au Soudan. Photographie de Douglas Engle reproduite avec son autorisation.

L'Afrique subsaharienne est une région très complexe composée de 47 pays ayant connu sept histoires coloniales distinctes. Elle est également très diversifiée puisqu'elle compte 700 millions d'habitants issus d'au moins un millier de groupes ethniques. Le développement de l'Afrique est une priorité stratégique. Le continent compte quelques-uns des pays les plus pauvres au monde. Au cours des vingt dernières années, le nombre de pauvres y a doublé pour atteindre 300 millions — soit plus de 40 % de la population totale. L'Afrique accuse un retard dans la réalisation de la plupart des objectifs de développement pour le Millénaire (ODM) et a peu de chances de les atteindre d'ici à 2015.

Les mauvais résultats du secteur de l'agriculture constituent l'un des principaux freins au développement de l'Afrique. Ce secteur revêt une importance de premier plan pour la région du fait qu'il représente une part notable du produit intérieur brut (PIB) et de l'emploi. Sa mauvaise performance tient à différents problèmes qui sont particuliers à l'agriculture africaine et font de son développement un enjeu complexe. La mauvaise gouvernance et les conflits qui sévissent dans plusieurs pays ne font que compliquer la situation. L'IEG a mesuré l'efficacité de l'aide apportée par la Banque mondiale en vue de résoudre les obstacles au développement agricole en Afrique entre les exercices 91 et 06 dans le cadre d'une étude pilote préalable à une évaluation plus générale de l'assistance qu'elle fournit à l'agriculture à l'échelle mondiale.

La conclusion essentielle de l'étude est que le secteur agricole a été négligé tant par les gouvernements que par la communauté des bailleurs de fonds, Banque mondiale comprise. La stratégie de la Banque pour l'agriculture a progressivement été intégrée à un objectif rural de plus grande envergure où elle est passée au second

plan. Les compétences techniques nécessaires à l'appui du développement agricole se sont en conséquence amenuisées au fil du temps, phénomène qui a lui-même entretenu cette situation.

L'aide modérée — et, jusque récemment, en repli — apportée par la Banque mondiale pour remédier aux problèmes de l'agriculture n'a pas été utilisée de manière stratégique pour satisfaire aux besoins divers d'un secteur qui appelle des interventions coordonnées dans divers domaines. Les prêts consentis par la Banque ont été « dispersés » entre différentes activités agricoles, telles que la recherche, la vulgarisation, le crédit, les semences et les réformes de l'espace rural, mais sans guère tirer parti de leurs synergies éventuelles pour favoriser valablement le développement agricole. En conséquence, malgré la réussite comparative affichée dans certains domaines, comme la recherche, les résultats ont été limités en raison des liens ténus avec la vulgarisation et de la disponibilité insuffisante d'intrants complémentaires et critiques tels que les engrais et l'eau. La Banque mondiale n'est donc pas parvenue véritablement au développement de l'agriculture africaine.

### Les problèmes de l'agriculture africaine

La production agricole africaine a progressé, mais il est difficile de calculer un taux qui rende réellement compte de cette progression à l'échelle de la région pour la période couverte par l'étude, en raison des disparités importantes entre les pays et des variations dans le temps. Dans certains pays, comme le Gabon, les résultats médiocres enregistrés entre 1990 et 2000 se sont redressés entre 2000 et 2004. D'autres, comme le Malawi, ont connu une évolution inverse. La mutation a souvent été spectaculaire, ce qui fait que les taux de croissance agrégés sont trompeurs. En Angola, par exemple, l'agriculture a progressé de 13,7 % par an entre 2000 et 2004, alors qu'elle avait reculé de 1,4 % par an entre 1990 et 2000. Un quart seulement des pays de la région, dont le Bénin, le Burkina Faso, le Ghana, le Nigéria et la Tanzanie, affichent une croissance agricole régulière de plus de 3 % pour la période comprise entre 1990 et 2004.

Les cultures vivrières constituent l'essentiel de la production agricole totale de l'Afrique. Les cultures d'exportation en représentent moins de 10 %. Si certaines cultures d'exportation, dont le coton, ont concouru à l'allègement de la pauvreté dans des pays tels que le Burkina Faso, le rendement des cultures vivrières a été médiocre presque partout. Même pendant la période comprise entre 2003 et 2005, les rendements céréaliers de l'Afrique ont été inférieurs de plus de moitié à ceux de l'Asie du Sud et d'un tiers à ceux de l'Amérique latine. L'Afrique est également en retard par rapport à d'autres régions en termes de pourcentage de terres agricoles irriguées, d'utilisation d'engrais, et de productivité du travail et de la terre par travailleur. Alors que les progrès remarquables de la production agricole de l'Asie du Sud entre 1961 et 2001 ont essentiellement été dus à la hausse des rendements, l'augmentation de la production alimentaire en Afrique a principalement tenu à l'expansion des terres cultivées. Pendant ce temps, les rendements agricoles ont stagné.

En 1973, l'Afrique est devenue importatrice nette de produits alimentaires. Par la suite, la produc-

tion alimentaire n'a pu s'adapter à la flambée démographique, et les importations ont rapidement augmenté. Dans le même temps ses exportations, essentiellement composées de produits agricoles, ont fléchi ; sa part du marché mondial pour plusieurs produits de base, dont le café, s'est volatilisée. Les subventions agricoles des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont puissamment contribué à maintenir le prix de plusieurs de ces produits à un bas niveau ce qui, entre autres facteurs, a pénalisé la rémunération des agriculteurs.

En Afrique, l'agriculture est principalement une activité familiale. La majorité des agriculteurs sont de petits exploitants qui possèdent entre 0,5 et 2 hectares de terre, selon les facteurs socioculturels. Les femmes constituent environ 50 % de la main d'œuvre et produisent l'essentiel des cultures vivrières consommées par la famille.

Les terres agricoles se répartissent entre plusieurs zones agro-écologiques qui couvrent différents pays. La pauvreté des sols, la forte variabilité des précipitations et la fréquence élevée des sécheresses en sont les principales caractéristiques. L'infrastructure de transport est insuffisante, l'accès à l'irrigation limité et, en cas d'agriculture pluviale, l'insécurité alimentaire chronique est une réalité pour des millions de petits agriculteurs. Pour survivre dans cet environnement hostile, la plupart des agriculteurs ont recours à des stratégies d'adaptation diversifiées. Pour être certains d'obtenir un minimum de produits de leur terre, ils plantent habituellement plusieurs variétés végétales (une dizaine au moins en général) ayant des cycles de maturation différents, ainsi que des arbres. Le bétail est aussi pour eux une source importante de sécurité, surtout en période difficile. L'accès au crédit du petit exploitant type est aussi extrêmement restreint. Les cultures rustiques, comme le millet, le sorgho, le manioc et d'autres plantes à racines, sont plus importantes que des céréales telles que le riz et le blé, qui ont été à la base de la Révolution verte en Asie.

Dans ce contexte, pour inciter les agriculteurs à

pratiquer une agriculture intensive et à prendre le risque de semer de nouvelles variétés, plusieurs facteurs doivent être réunis, ou tout du moins s'enchaîner de manière optimale, à savoir : l'accès à des semences des semences améliorées, à l'eau, à des crédits et aux marchés ; de judicieux conseils de vulgarisation ; et des rendements suffisants, en l'absence de distorsion des prix des intrants et des extrants. Une stratégie de développement de l'agriculture en Afrique doit tenir compte de chacun de ces facteurs dans le cadre des particularités propres au continent et des situations locales spécifiques.

### **L'agriculture africaine : approches antérieures**

Jusque très récemment, le développement agricole de l'Afrique a été négligé tant par les autorités nationales que par les bailleurs de fonds. Dans les années 60, tout de suite après l'indépendance, les gouvernements de plusieurs pays africains voyaient avant tout dans l'agriculture un moyen de produire des ressources pour l'industrialisation. Plus tard, dans les années 70, la Banque mondiale a été la première à adopter pour le continent un modèle de développement plus large, qui s'inscrivait dans l'évolution plus générale de la théorie du développement. L'institution a ainsi adhéré au développement rural intégré pour s'attaquer de front à la pauvreté et au sous-développement ruraux en Afrique. Au milieu des années 80, alors que les pays africains étaient confrontés à de graves crises budgétaires, les bailleurs de fonds ont donné priorité à l'allocation plus efficace des ressources et ont appelé à des réformes du système de commercialisation des produits agricoles. Les réformes structurelles n'ont cependant pas permis de produire les résultats souhaités en termes de croissance.

### **Le rôle de l'aide**

Entre 1981 et 2001, l'aide bilatérale et multilatérale au développement de l'agriculture africaine a diminué, passant de 1 921 millions de dollars à 997 millions de dollars (en dollars de 2001). Les prêts émanant de ces deux sources ont augmenté depuis lors suite au recentrage des priorités sur le développement de l'Afrique. Les

données de l'OCDE montrent que si la contribution globale des bailleurs de fonds bilatéraux a été comparativement supérieure, la Banque mondiale a été le principal donateur à l'agriculture africaine entre 1990 et 2005, les plus gros bailleurs de fonds bilatéraux étant les États-Unis et le Japon.

Les apports de capitaux étrangers privés sont modestes en comparaison aux apports bilatéraux et multilatéraux (Hazell et von Braun 2006). L'investissement commercial privé dans l'agriculture africaine s'est en grande partie cantonné aux cultures d'exportations et aux zones présentant un meilleur potentiel. Plusieurs entreprises semencières internationales ont investi dans la multiplication de semences de maïs et, en septembre 2006, la fondation Rockefeller et la Fondation Bill et Melinda Gates ont donné le coup d'envoi à un nouveau partenariat pour aider l'Afrique à développer son agriculture.

### **Le potentiel de l'agriculture et la stratégie de la Banque mondiale**

Pour que l'Afrique atteigne les ODM, il faudra réaliser le potentiel du secteur agricole et prêter l'assistance nécessaire pour que celui-ci concoure à la croissance et à la lutte contre la pauvreté. Les études de Dorosh et Haggblade (2003) et de l'IFPRI (2006a) ont constaté que les investissements dans l'agriculture sont généralement plus bénéfiques aux pauvres que des investissements équivalents dans l'industrie manufacturière.

La Banque mondiale n'a pas adopté de stratégie particulière pour l'agriculture en Afrique, si ce n'est dans le cadre de ses stratégies globales de développement rural et, avec le temps, sa stratégie agricole a été intégrée à un projet rural de plus grande ampleur. Plus récemment, toutefois, le Plan d'action pour l'Afrique a pris le potentiel de croissance du secteur agricole en considération.

### **L'assistance globale de la Banque mondiale et son évaluation**

Entre les exercices 91 et 06, la Banque mondiale a consenti aux pays de la région Afrique des prêts

à l'investissement (par opposition aux prêts d'ajustement) dans l'agriculture d'un montant de 2,8 milliards de dollars, soit 8 % du montant total des prêts à l'investissement qu'elle a accordés à la région. Une part substantielle de ces prêts a revêtu la forme de composantes agricoles de projets ruraux. La Banque a par ailleurs approuvé 77 prêts à l'appui des politiques de développement comportant un volet agricole. Dans 18 d'entre eux, l'agriculture était une composante appréciable.

Ces prêts limités à l'investissement ont obtenu des résultats insuffisants. Selon les données de l'IEG, le pourcentage de projets d'investissement essentiellement agricoles dont les résultats ont été jugés satisfaisants entre 1991 et 2006 (60 %) est inférieur à celui des projets d'investissement non agricoles dans la région (65 %). Il est aussi inférieur à celui de projets d'investissements similaires dans d'autres régions de la Banque mondiale, dont 73 % ont affiché des résultats satisfaisants. Leurs notes de viabilité ont également été inférieures à la moyenne. Bien que d'autres analyses s'imposent, l'étude a observé que les projets à forte composante agricole conduits dans les pays où les conditions sont moins propices à l'agriculture ont enregistré de meilleurs résultats que des projets analogues exécutés dans des pays où les conditions sont plus favorables.

Pour appuyer le développement agricole en Afrique, la Banque mondiale a axé ses opérations sur les prêts, les études analytiques et les activités de conseil. Jusque très récemment, les études analytiques — nécessaires au diagnostic des problèmes et à la définition d'interventions, ainsi qu'à la formulation de conseils stratégiques et aux opérations de prêt — étaient rares, dispersées, de qualité variable et peu accessibles. L'IEG a en outre constaté qu'il n'existait pas de procédures particulières pour vérifier que les dialogues avec les autorités et les négociations de prêts prennent systématiquement en compte les conclusions de ces études.

L'IEG a observé que les prêts accordés par la Banque mondiale ne tenaient pas compte de

l'interdépendance des activités agricoles. Au contraire, ils ont été répartis sur un éventail d'opérations portant sur le secteur rural, notamment la recherche, la vulgarisation, la réforme de la commercialisation, la lutte contre la sécheresse, le développement de semences et les transports, mais ont fait peu de cas des liens qui les unissent et de la nécessité de développer ces domaines simultanément, ou tout du moins selon un enchaînement optimal, pour favoriser efficacement le développement agricole. Si, à compter du milieu des années 80, la stratégie rurale plus globale de la Banque se justifiait, elle a eu pour conséquence imprévue de faire perdre de vue la nécessité de conduire certaines activités essentielles au développement de l'agriculture dans l'espace rural simultanément ou selon un agencement optimal.

L'examen de l'IEG a constaté qu'aucun des dix premiers pays emprunteurs, dont la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie, l'Ouganda et la Tanzanie, n'avait bénéficié d'une aide *homogène* et *simultanée* dans tous les sous-secteurs critiques. Il ne s'agit pas de proposer que la Banque mondiale apporte seule ce type d'assistance (un partenariat serait selon toute probabilité plus efficace), mais on pourrait s'attendre à ce qu'elle prenne l'initiative d'encourager une démarche pluridimensionnelle de cette nature, fondée sur son avantage comparatif en tant qu'institution de prêt multisectorielle.

### Les résultats par domaines

Une évaluation des réussites et des lacunes de l'aide apportée par la Banque mondiale dans chaque grand domaine dévoile un bilan mitigé :

**Diversité agro-écologique.** L'assistance de la Banque mondiale a permis de renforcer la capacité des systèmes nationaux de recherche et de mettre sur pied des stations dans les différentes zones pour orienter les études sur l'agro-écologie. Il ne semble cependant pas que ses projets dans des domaines autres que la recherche aient systématiquement adapté les opérations aux spécificités agro-écologiques variées des différents pays. L'attrait essentiel des projets qui font appel à des stratégies com-

munautaires était leur aptitude à s'adapter aux situations locales, mais rien ne permet d'affirmer que ces stratégies, telles qu'appliquées dans les projets conduits au Ghana et en Tanzanie, par exemple, soient capables de tenir compte de la diversité agro-écologique.

**Variabilité des précipitations et des sécheresses.**

Les projets que la Banque mondiale avait mené à terme à la fin de l'exercice 06 ont tenu compte des situations d'urgence créées par les sécheresses, et ont aidé les autorités à établir des dispositifs de gestion des sécheresses. Ils n'ont cependant pas été en mesure d'aider des pays tels que le Malawi, par exemple, à élaborer une approche stratégique de long terme pour remédier aux causes fondamentales de l'insécurité alimentaire — autrement dit, à aider les pays à augmenter suffisamment leur productivité agricole afin de mettre un terme à la diminution des ressources alimentaires par habitant. À cet égard, si la Banque a concouru au développement de variétés améliorées de millet et de manioc au travers de son aide à la recherche, elle n'a pas su mesurer le rôle capital que le manioc peut jouer au service de la sécurité alimentaire dans la majorité des pays.

**Faible fertilité des sols.** La Banque mondiale a participé à plusieurs projets internationaux et régionaux dans ce domaine, notamment à l'initiative régionale *TerrAfrica*, lancée en 2005. Ce partenariat pluridimensionnel est censé favoriser une approche collective à la gestion durable des terres dans la région. Les opérations de prêt de la Banque semblent toutefois avoir abordé la fertilité des sols sous un angle écologique plutôt qu'en termes de productivité agricole.

**Approvisionnement en eau.** Bien que la Banque mondiale ait établi que des investissements dans l'irrigation s'imposaient, elle n'a consacré que très peu de prêts à cet objectif. Ses interventions à l'appui de la gestion de l'eau dans les zones non irriguées ont atteint des objectifs matériels mais, étant donné la médiocrité du suivi et de l'évaluation, il est difficile de définir ce qui a fonctionné ou pas.

**Semences améliorées.** La Banque mondiale a participé au Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGIAR), dont le concours dans ce domaine a été notable. Les projets qu'elle a conduits ont également offert la possibilité de tester les technologies et de les développer, comme en Éthiopie et au Togo. Cela étant, les opérations associées aux semences n'ont à ce stade apporté qu'une modeste contribution à l'augmentation de la production agricole. Les projets de la Banque mondiale n'ont pas non plus été en mesure de résoudre le problème de l'usage limité que les agriculteurs font des semences en raison de l'accès difficile aux intrants complémentaires.

**Accès des agriculteurs au crédit et à la finance rurale.**

Globalement, l'aide de la Banque mondiale dans ce domaine stratégique a été limitée. Outre l'insuffisance des capacités institutionnelles des pays clients, cette faiblesse s'explique par les mauvais résultats des projets dans ce domaine qui tiennent, entre autres, à l'application déficiente des directives de la Banque, surtout en ce qui concerne les critères de sélection des intermédiaires financiers et de leurs prestations. La Banque mondiale doit élaborer et superviser plus soigneusement ces opérations, et continuer d'examiner toutes les solutions envisageables pour définir au mieux comment donner aux agriculteurs les moyens dont ils ont besoin pour accroître leur productivité et leurs revenus.

**Médiocrité de l'infrastructure de transports.**

Les interventions financées par la Banque mondiale dans le secteur agricole n'ont que faiblement concouru à l'amélioration de l'infrastructure de transport pour faciliter l'accès aux marchés et, partant, le développement de l'agriculture.

**Insuffisance des opérations de vulgarisation agricole.**

La Banque mondiale a sensibilisé les clients à l'importance de la vulgarisation pour le développement agricole. Elle appuie actuellement divers projets conduits en partenariat (partenariats public-privé ou déterminés par la demande, organisations non gouvernementales, etc.), en Ouganda par exemple. Il faudrait toute-

fois systématiquement évaluer les coûts, l'efficacité et la viabilité de ces projets.

**Réforme des prix et de la commercialisation.** Bien que les résultats varient selon les pays, les mesures appliquées par la Banque mondiale ont permis d'améliorer la conjoncture macroéconomique et la discipline budgétaire dans plusieurs pays. Ces réformes n'ont cependant pas suffi à stimuler l'investissement privé dans divers domaines stratégiques d'où le secteur privé s'est retiré. Par conséquent, la plupart des pays africains font face aux prix exorbitants des engrais, à la production insuffisante de semences, à un système de transports défectueux, et à l'accès limité au crédit. Si le processus de réformes n'a eu que peu de retombées favorables sur la production alimentaire, il a dynamisé la production de cultures d'exportation non traditionnelles, comme les mangues au Mali et les fleurs au Kenya. Au-delà de son action à l'échelle de chaque pays, la Banque est intervenue pour que le cycle de négociations de Doha serve véritablement le développement et a plaidé en faveur de la suppression des subventions à l'agriculture des pays de l'OCDE dans les instances internationales. Elle n'a toutefois obtenu que peu de résultats à ce jour.

**Précarité du régime foncier.** Les études analytiques réalisées ont permis de mieux appréhender les régimes de droits fonciers. Étant donné ses sensibilités politiques, sociales et culturelles, la Banque mondiale a cependant jugé difficile d'apporter une aide efficace dans ce domaine.

En 2005, le Groupe de travail sur la faim (ODM) du projet objectifs du Millénaire a abouti à la conclusion que l'ODM consistant à diminuer la faim de moitié d'ici à 2015 était réalisable. Le développement de l'agriculture africaine est l'élément capital à la concrétisation de cet objectif. La Banque mondiale est en mesure d'y apporter un concours essentiel, puisqu'elle est l'une des sources majeures de financement du développement pour l'agriculture et peut conseiller les autorités quant aux mesures à adopter.

## Conclusions essentielles quant aux facteurs de performance de la Banque mondiale et des pays

### Les facteurs de performance de la Banque mondiale

- La stratégie de l'institution pour le développement du secteur agricole s'inscrit dans le cadre de sa stratégie rurale et, avec le temps, la place de l'agriculture dans cette stratégie a rétréci. En conséquence, les compétences techniques nécessaires pour œuvrer valablement au développement agricole se sont peu à peu émoussées, phénomène qui a à son tour entretenu cette situation. Selon les chiffres communiqués par le Département des ressources humaines de la Banque mondiale, 17 experts techniques du Département de l'agriculture et du développement rural étaient chargés de l'Afrique subsaharienne en 2006, alors qu'ils étaient 40 en 1997.
- C'est essentiellement au travers d'études analytiques que la Banque définit l'état de développement d'un pays et les priorités dans le secteur agricole. Jusque très récemment, ces études étaient peu nombreuses et difficilement accessibles. Qui plus est, leurs conclusions n'ont guidé ni le dialogue de la Banque avec les autorités des pays clients, ni l'élaboration des programmes de prêt.
- Les conseils de la Banque semblent avoir fortement influencé l'orientation du développement agricole dans les pays africains, notamment ceux associés au programme d'ajustement. Les résultats n'ont toutefois pas été à la hauteur des attentes en raison, notamment, d'un appui politique insuffisant et d'une appréciation incomplète des réalités sur le terrain.
- Les systèmes de données de la Banque mondiale et l'aide au suivi et à l'évaluation n'ont pas permis d'éclairer de manière satisfaisante les opérations engagées par l'institution pour développer l'agriculture sur un large front en Afrique. Les systèmes de données actuels ne lui permettent pas de suivre suffisamment en détail les montants alloués à la mise en place d'opérations spécifiques comme le dévelop-

pement des semences et le crédit. Le suivi et l'évaluation à l'échelon des projets n'ont guère permis de répondre aux questions fondamentales portant sur leurs résultats, leurs retombées et leur efficacité, pour savoir par exemple quels en ont été les bénéficiaires, quelles cultures ont bénéficié d'une aide et selon quelles modalités, quelle a été leur rentabilité comparative, et à quels facteurs les progrès sont imputables.

### **Les facteurs nationaux**

- Malgré les failles persistantes de la gouvernance dans plusieurs pays africains, l'engagement politique des pays clients envers le développement de l'agriculture semble plus ferme qu'auparavant. Les gouvernements africains, dont beaucoup allouaient moins de 1 % de leur budget à l'agriculture, ont convenu au Sommet de l'Union africaine, qui s'est tenu en juillet 2003, d'affecter au moins 10 % des ressources budgétaires nationales à des programmes destinés à favoriser la croissance agricole au cours des cinq prochaines années.
- La capacité de recherche agronomique existante est considérable, mais la viabilité des opérations soutenues par la Banque reste aléatoire. Dans l'ensemble, la capacité de l'administration publique de plusieurs pays demeure insuffisante, et les ministères de l'agriculture sont encore des partenaires relativement inefficaces pour favoriser le développement du secteur agricole. Bien que d'autres analyses s'imposent, l'étude a révélé que les projets à forte composante agricole exécutés dans les pays où les conditions sont moins propices à l'agriculture ont enregistré de meilleurs résultats que des projets analogues conduits dans des pays aux conditions plus favorables, ce qui semble indiquer que d'autres facteurs, tels que l'économie politique et la capacité nationale, font également obstacle au développement de l'agriculture en Afrique.

### **Recommandations**

Pour appuyer utilement la mise en œuvre du Plan d'action pour l'Afrique et l'objectif prioritaire de

développement agricole qu'il s'est judicieusement fixé, l'IEG formule à l'intention de la Banque mondiale les recommandations suivantes :

1. Privilégier l'amélioration de la productivité agricole :
  - Établir des objectifs réalistes en matière d'expansion de l'irrigation et prendre conscience de la nécessité d'augmenter la productivité de l'agriculture non irriguée par l'amélioration de la qualité des terres et par la gestion de l'eau et des sécheresses.
  - Participer à l'élaboration de mécanismes efficaces, dont des partenariats public-privé, pour fournir aux agriculteurs les intrants indispensables, notamment des engrais, de l'eau, des crédits et des semences.
  - Appuyer le développement des infrastructures de commercialisation et de transport.
2. Améliorer ses études dans le domaine de l'agriculture :
  - Augmenter la quantité et la qualité des études analytiques portant sur l'agriculture et veiller à ce que ses opérations de conseil et de prêt se fondent sur leurs conclusions.
  - Appuyer les analyses des dépenses publiques de manière à évaluer les ressources disponibles pour l'agriculture et à définir ses propres priorités.
  - Restaurer ses compétences techniques à partir d'une évaluation complète de ses lacunes actuelles.
3. Établir des indicateurs afin de mesurer les progrès :
  - Perfectionner les systèmes de données pour mieux suivre les opérations qu'elle finance.
  - Consolider le dispositif de suivi et d'évaluation pour rendre compte des activités conduites dans le cadre des projets dans diverses zones agro-écologiques, et pour différentes cultures et catégories d'agriculteurs, y compris les femmes.
  - Mettre sur pied un système permettant de coordonner les opérations agricoles à l'échelle des pays en fonction de leur réseau routier, de la proximité des marchés et des conditions édaphiques.



La culture des champs au Sénégal. Photo de Ray Witlin, avec l'aimable autorisation de la photothèque de la Banque mondiale.

# Réponse de la direction

---

La direction approuve et applique déjà le principal message de cet examen — à savoir que la Banque mondiale devrait augmenter son appui à l'agriculture en Afrique subsaharienne. La direction a des observations à faire sur plusieurs éléments de l'analyse de l'IEG et ne partage pas certains de ses avis sur la manière d'atteindre les objectifs communs. Les principaux points sont les suivants :

- La direction est d'accord sur le fait que, pour atteindre les objectifs de développement pour le Millénaire (ODM) en Afrique subsaharienne, l'agriculture doit jouer un rôle plus déterminant. La Région, en collaboration étroite avec les dirigeants africains et les partenaires du développement, a déjà réorienté notablement le travail de la Banque dans cette direction, en procédant notamment à une importante réorganisation, évoquée plus loin. Les nouveaux responsables de la Banque et de la Région sont résolus à accroître leurs efforts pour accélérer la croissance de l'agriculture et renforcer la contribution de ce secteur à la réduction de la pauvreté.
- S'appuyant sur l'analyse du projet de *Rapport sur le développement dans le monde 2008 : L'Agriculture au service du développement* (Banque mondiale 2007c)<sup>1</sup>, la direction note de nombreux domaines où les avis se rejoignent. Elle attire également l'attention sur quelques différences avec le rapport de l'IEG au sujet de certaines de ses conclusions et de ses recommandations.
- La direction estime que l'examen de l'IEG aurait pu utilement faire une plus large place aux questions de l'adhésion nationale, des partenariats entre donateurs, de l'alignement de l'aide sur les priorités nationales, et de l'harmonisation de l'aide des donateurs, qui constituent des aspects essentiels de la Déclaration de Paris et de nos programmes d'aide actuels et futurs.

La section suivante approfondit ces points et répond aux recommandations de l'IEG.

## Les vues de la direction sur l'analyse et les conclusions de l'IEG

La direction adhère à l'idée que l'agriculture doit être davantage mise au service du développement si l'on veut que l'Afrique atteigne les ODM. Ce secteur contribue encore pour environ un tiers à la croissance globale en Afrique (hors Afrique du Sud). Plus des deux tiers de la population pauvre d'Afrique habite encore en milieu rural et est largement tributaire de l'agriculture pour sa subsistance. Comme le note le rapport de l'IEG, les dirigeants africains reconnaissent qu'il faut accroître les efforts pour stimuler la croissance agricole. Ils ont exprimé cet avis à travers le Programme intégré pour le développement de l'agriculture en Afrique, élaboré dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). La Banque et les autres partenaires accompagnent le processus du NEPAD et aident les pays à mettre au point des programmes intégrés à l'échelon national et régional. La productivité agricole fait partie des huit domaines prioritaires identifiés par la Région Afrique. Les auteurs du *Rapport sur le développement dans le monde 2008 : L'Agriculture au service du développement* font également valoir que l'agriculture peut et doit contribuer davantage au développement de l'Afrique, et ils présentent un programme d'action pour atteindre cet objectif.

Dans ce contexte, la direction a des observations à formuler sur sa vision de la problématique générale, par rapport à l'IEG, et sur la manière dont la Banque a réorienté son travail pour y faire face. Elle a aussi des commentaires à faire sur plusieurs domaines techniques de l'examen de l'IEG.

### **Difficultés et résultats récents**

La direction convient qu'il faut faire davantage. Toutefois, élaborer des stratégies pour accélérer la croissance suppose de comprendre les changements déjà en cours. Le rapport de l'IEG présente des données par pays pour démontrer que les performances de l'agriculture sont faibles d'une manière générale<sup>2</sup>. En se fondant sur les mêmes Indicateurs du développement dans le monde, l'équipe du RDM montre que le taux de croissance du secteur a progressé, passant de 2,3 % dans les années 80, à 3,3 % en moyenne dans les années 90, puis à 3,8 % par an après l'an 2000 — niveau dépassé seulement par le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord parmi les Régions de la Banque. Cette croissance est imputable à une série d'évolutions des dispositifs d'incitation provoquées par des changements dans la politique publique au cours des années 90, à la hausse des cours des produits de base, à l'augmentation des surfaces cultivées, et à des changements dans la composition de la production. Une part trop faible de la croissance a été générée par des augmentations de la productivité des sols et du travail. L'équipe du RDM indique que les taux de pauvreté rurale ont commencé à décliner dans 10 des 13 pays pour lesquels des données ont été analysées, mais que la croissance agricole par habitant, bien que positive en moyenne depuis 2000, reste loin derrière celle des autres Régions et est trop lente pour permettre d'atteindre les ODM.

**Obstacles à la croissance.** Dans son examen, l'IEG attribue le retard de croissance à des obstacles liés à la diversité agro-écologiques, à la pauvreté des sols, à la variabilité des précipitations et à la fréquence élevée des sécheresses. La direction en convient, mais fait remarquer également que les performances de l'agriculture sont affectées par des paramètres techniques et par des facteurs

économiques et institutionnels plus généraux. Les caractéristiques agro-écologiques et géographiques de l'Afrique présentent autant d'aspects positifs que négatifs ; qu'ils aient constitué un frein à la croissance est la conséquence de carences institutionnelles, d'un sous-investissement chronique et de politiques comportant encore des éléments discriminatoires. Le RDM examine de façon relativement détaillée en quoi les changements introduits dans la politique macroéconomique et sectorielle ont contribué à accélérer la croissance pendant la période considérée, et attire l'attention sur le décalage temporel qui existe entre une cause et ses effets. Bien que le cadre de l'action publique se soit amélioré depuis une quinzaine d'années, il faut renforcer les efforts dans le domaine de la politique publique et des institutions pour augmenter les chances d'accélérer la croissance et d'intensifier la productivité du secteur agricole en Afrique. L'immense éventail des actions à mener dans le domaine de l'agriculture et les synergies qui existent entre et à l'intérieur des interventions rendent la tâche extrêmement difficile à organiser. Les problèmes rencontrés dépassent ainsi le cadre de l'examen de l'IEG et nécessiteront des travaux d'analyse importants sur les pays et sur des thèmes particuliers. La Banque travaille à résoudre ces problèmes avec ses partenaires et ses clients.

**Le rôle de l'aide et la stratégie de la Banque.** Les auteurs du rapport notent que pour des raisons de moyens, l'évaluation n'a porté que sur les prêts directs à l'investissement et les activités hors prêt. En outre, le fait que la période examinée soit traitée en un seul bloc ne permet pas de tenir compte des changements intervenus au cours des années considérées — par exemple dans les modalités de fourniture de l'aide. De nouvelles orientations ont été prises depuis cinq ans, et le rythme du changement s'accélère avec deux faits marquants. Tout d'abord, en 2003, les chefs d'État africains se sont engagés à augmenter les montants alloués à l'agriculture (qui passeront à 10 % des budgets publics alors qu'ils dépassaient rarement les 4 %). Ensuite, le processus de consultation du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique

(CAADP) a été mis en place pour aider à la formulation de programmes plus solides. Le processus de consultation, pris en charge par les pays avec un soutien régional, est engagé au Bénin, au Burkina Faso, au Burundi, en Éthiopie, au Ghana, au Kenya, au Malawi, au Mali, au Niger, au Nigéria, en Ouganda, au Rwanda, au Sénégal, et en Zambie. Les programmes définis lors de ces tables rondes seront financés conjointement par les gouvernements nationaux, des donateurs bilatéraux, des institutions financières internationales (notamment la Banque mondiale) et des fondations privées. En fonction de la formulation des programmes et de la demande des clients, la Banque en tiendra compte dans ses stratégies d'aide-pays. Avec d'autres partenaires, la Banque s'est totalement impliquée dans ce processus, tant sur le plan technique que financier, et est déterminée à accroître ses engagements. L'analyse et les recommandations formulées par l'IEG dans son rapport pourraient laisser entendre que la Banque aurait un rôle à jouer (notamment, en augmentant les prêts à l'investissement dans le cadre de projets autonomes ciblés sur des problèmes techniques particuliers) qui ne laisserait pas une place suffisante à l'adhésion des pays et à l'alignement et l'harmonisation de l'aide des donateurs.

**Réorganisation.** Pour mieux appuyer un programme d'action intégré et harmonisé, la Banque a lancé récemment une réorganisation de ses services. Avec la création du Département du développement durable durant l'exercice 07 au sein de la Région Afrique, les quelque 80 collaborateurs qui travaillaient à l'agriculture et au développement rural ont été rassemblés en une seule unité dirigée par une seule personne afin de faciliter l'affectation des compétences et les échanges d'expérience au niveau de la Région. Au sein du département, des responsables de secteur basés sur le terrain ont été chargés d'organiser la coordination entre les équipes techniques concernées (agriculture, eau, urbanisme, transport, énergie, environnement, post-conflit et social). Les membres de l'unité « agriculture et développement rural » ont entamé un exercice stratégique dans l'optique d'identifier les pratiques optimales en matière

d'élaboration des programmes et de principes d'établissement des coûts pour les cinq grands domaines thématiques sur lesquels est construit tout programme agricole intégré. Ce travail sera achevé durant l'exercice 08 et servira de guide lors des tables rondes du CAADP et dans les stratégies d'aide-pays de la Banque.

### **Résultats par domaines**

Dans un certain nombre de domaines techniques, les auteurs du rapport de l'IEG présentent des conclusions et des recommandations qui ne sont pas totalement en phase avec les opinions de la direction. Les principaux points de divergence sont exposés ci-dessous :

**Décentralisation.** Les auteurs concluent que la décentralisation ne permet pas d'améliorer sensiblement la prise en compte de la diversité agro-écologique, et que la Banque n'a pas fait grand-chose pour favoriser l'augmentation de la productivité dans un cadre décentralisé. La direction estime que la décentralisation offre des perspectives très prometteuses dans la mesure où les autorités locales jouent un rôle grandissant et où un grand nombre d'agents de vulgarisation ne rendent maintenant plus compte aux ministères centraux mais aux fonctionnaires locaux. Le rapport de l'IEG pointe le peu d'appui accordé aux efforts d'amélioration de la productivité et indique que les programmes de la Banque ont privilégié l'aide alimentaire d'urgence. La direction est d'avis que les petits exploitants s'adaptent aujourd'hui au changement, par exemple en plantant des variétés différentes et en modifiant les dates de semis, et qu'un surcroît d'assistance dans ce domaine permettra d'obtenir de meilleurs résultats.

**Engrais, semences et eau.** Dans son rapport, l'IEG indique que le manque d'engrais et de semences améliorées est un frein à la productivité. C'est bien entendu exact, et il faut être plus actif dans ce domaine. La direction signale les solutions originales qui ont été trouvées pour y remédier — dont certaines sont financées par des programmes de la Banque — et note également les obstacles majeurs qui existent au niveau du cadre de la politique publique et en dehors du

secteur agricole (par exemple les coûts de transport), qui diminuent les gains générés par les intrants. Au sujet de l'irrigation, les auteurs du rapport de l'IEG citent des travaux concluant à la possibilité d'étendre les périmètres irrigués pour un coût acceptable. La direction, se fondant sur la vaste analyse inter-agence conduite sur l'expérience passée de l'irrigation en Afrique, ainsi que sur l'analyse présentée dans le RDM, conclut qu'il est absolument nécessaire d'accroître les investissements dans l'irrigation, mais de façon ciblée, après un examen approfondi du contexte économique et écologique.

**Finance agricole et vulgarisation.** Les auteurs du rapport de l'IEG voient dans la microfinance une solution prometteuse aux handicaps financiers des petits exploitants. La direction reconnaît l'importance de la microfinance pour certains producteurs, mais estime qu'elle ne peut pas constituer l'élément essentiel de la finance rurale, en particulier pour la production agricole. La direction met beaucoup d'espoir dans d'autres mécanismes, comme les contrats réciproques dans la chaîne de valeur, la mobilisation de l'épargne locale, et des produits novateurs tels que les porte-monnaie électroniques pour l'achat des intrants. En ce qui concerne la vulgarisation, le rapport de l'IEG est critique vis-à-vis de la méthode « formation et visites », et estime qu'aucune autre solution viable ne s'est pour l'instant dégagée. La direction est moins pessimiste et indique que de nouvelles approches, fondées sur la demande, ont été suffisamment testées sur le terrain — par exemple — et sont prometteuses.

**Droits fonciers.** La direction est d'accord sur le fait que les droits fonciers sont importants. Les auteurs du rapport de l'IEG relèvent que l'on

sous-estime souvent le temps nécessaire pour mener à bien les réformes foncières. La direction considère qu'un certain nombre de mesures peuvent toutes contribuer à accroître la productivité, notamment la reconnaissance officielle de l'occupation coutumière, la simplification des procédures d'immatriculation sur le plan des documents à fournir, le renforcement des mécanismes de règlement des différends et une plus grande attention donnée aux droits fonciers des femmes.

### Principales conclusions et recommandations

La direction estime que les recommandations de l'IEG portent sur des questions importantes pour faire avancer l'agriculture en Afrique subsaharienne mais qui ne sont pas directement traduisibles en mesures opérationnelles. Les réponses précises de la direction aux recommandations de l'IEG sont présentées dans le Relevé des interventions de la direction ci-joint<sup>3</sup>. La volonté de la direction de faire de l'aide à l'agriculture africaine l'une de ses priorités est déjà établie et a été soulignée récemment dans les déclarations du nouveau Vice-président de la Région Afrique.

**Prochain examen de l'IEG.** La direction indique que, puisque cette évaluation doit servir de pilote à l'analyse de l'aide de la Banque mondiale à l'agriculture en général que l'IEG prévoit d'effectuer durant l'exercice 09, l'IEG pourrait utilement examiner plusieurs points dans la perspective de ce travail futur : a) l'évaluation devrait être fondée sur l'analyse la plus approfondie possible ; b) les moyens humains et financiers mis en œuvre devraient être à la mesure du défi technique que représente la tâche à accomplir ; et c) la structure de l'évaluation devrait tenir compte du cadre harmonisé dans lequel travaille la Banque.

**Relevé des interventions de la direction**

Recommandation de l'IEG	Réponse de la direction
-------------------------	-------------------------

Pour appuyer utilement la mise en œuvre du Plan d'action pour l'Afrique et l'objectif prioritaire de développement agricole qu'il s'est judicieusement fixé, l'IEG formule à l'intention de la Banque mondiale les recommandations suivantes :

**Privilégier l'amélioration de la productivité agricole :**

- Établir des objectifs réalistes en matière d'expansion de l'irrigation et prendre conscience de la nécessité d'augmenter la productivité de l'agriculture non irriguée par l'amélioration de la qualité des terres et par la gestion de l'eau et des sécheresses.
- Participer à l'élaboration de mécanismes efficaces, dont des partenariats public-privé, pour fournir aux agriculteurs les intrants indispensables, notamment des engrais, de l'eau, des crédits et des semences.
- Appuyer le développement des infrastructures de commercialisation et de transport.

**Acceptée avec les précisions suivantes :**

La direction accepte de prendre les mesures suivantes, qui sont conformes à l'esprit des recommandations de l'IEG mais sont fondées sur les principes de l'adhésion nationale et de l'alignement et de l'harmonisation de l'aide sur lesquels repose le travail de la Banque.

- La Région a élaboré un projet de Plan stratégique pour l'irrigation qui identifie les pays et les projets prioritaires dans lesquels l'irrigation peut être étendue pendant la période comprise entre les exercices 08 et 12. Le plan sera examiné avec les partenaires et, avec leur accord, intégré dans les futures stratégies d'aide-pays.
- Dans le cadre de ses activités d'assistance technique à l'agriculture et d'aide aux associations d'agriculteurs, la Région finance des subventions de contrepartie et diverses formes de subventions intelligentes à l'achat d'intrants de meilleure qualité auprès du secteur privé. Elle utilise les opérations à l'appui de réformes pour aider les pays à organiser un cadre réglementaire adapté pour les achats d'intrants.
- Durant l'exercice 07, les Administrateurs ont approuvé plus de 2,5 milliards de nouveaux prêts à l'Afrique subsaharienne pour des infrastructures dont une bonne part desservent des zones rurales. La direction note que, par exemple, les gouvernements africains font maintenant fréquemment appel à la Banque dans le secteur des transports pour engager le ministère de l'Agriculture à identifier les investissements prioritaires. À l'avenir, une attention particulière continuera d'être accordée aux synergies entre les infrastructures et l'agriculture commerciale dans l'aide apportée par la Banque sur les exercices 08 à 10.

**Améliorer ses études dans le domaine de l'agriculture :**

- Augmenter la quantité et la qualité des études analytiques portant sur l'agriculture et veiller à ce que ses opérations de conseil et de prêt se fondent sur leurs conclusions.
- Appuyer les analyses des dépenses publiques de manière à évaluer les ressources disponibles pour l'agriculture et à définir ses propres priorités.
- Restaurer ses compétences techniques à partir d'une évaluation complète de ses lacunes actuelles.

**Acceptée avec les précisions suivantes :**

La priorité en Afrique est d'aider les pays à élaborer leurs propres programmes intégrés pour améliorer la productivité agricole.

- La Banque s'emploiera avant tout à aider les autorités nationales à élaborer, chiffrer et mobiliser les ressources nécessaires à la mise en œuvre de programmes intégrés de développement agricole.
- Dans le domaine des études, d'ici l'exercice 10, la priorité de la Région sera d'aider les clients d'au moins cinq pays à évaluer les dépenses publiques dans l'agriculture et à repérer les lignes budgétaires insuffisantes par rapport aux

**Relevé des interventions de la direction (suite)**

Recommandation de l'IEG	Réponse de la direction
	<p>objectifs de croissance définis pour le secteur. Il s'agit d'un travail nouveau et complexe sur le plan méthodologique, qui sera mené en collaboration avec le Département de l'agriculture et du développement rural et d'autres partenaires du développement, et dans le contexte du processus de consultation du CAADP.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Région fait régulièrement le point sur les besoins et les déficits de compétences. Actuellement, les principales lacunes concernent la connaissance des questions liées aux dépenses publiques sectorielles, tant du point de vue des pratiques opérationnelles que de l'analyse.</li> </ul>
<p><b>Établir des indicateurs afin de mesurer les progrès :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Perfectionner les systèmes de données pour mieux suivre les opérations que la Banque finance.</li> <li>• Consolider le dispositif de suivi et d'évaluation pour rendre compte des activités conduites dans le cadre des projets dans diverses zones agro-écologiques, et pour différentes cultures et catégories d'agriculteurs, y compris les femmes.</li> <li>• Mettre sur pied un système permettant de coordonner les opérations agricoles à l'échelle des pays en fonction de leur réseau routier, de la proximité des marchés et des conditions édaphiques.</li> </ul>	<p><b>Acceptée avec les précisions suivantes :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tous les projets de la Région Afrique présentés au Conseil pour approbation doivent maintenant comporter des données de référence pour le cadre de résultats.</li> <li>• Un ensemble d'indicateurs clés au niveau national a été élaboré pour suivre les progrès accomplis dans le cadre du Plan d'action pour l'Afrique (PAA). Pour l'agriculture, ces indicateurs comprennent des données en moyenne glissante sur cinq ans sur la croissance du PIB agricole, la productivité à l'hectare et la productivité par employé.</li> <li>• La Région expérimente des systèmes de suivi et d'évaluation fondés sur le suivi de données de SIG (système d'information géographique), qui pourraient permettre de collecter des informations sur les zones agro-écologiques et d'établir des liens avec le secteur des transports.</li> </ul> <p>Toutes les interventions indiquées ci-dessus en réponse aux trois recommandations de l'IEG s'inscrivent dans la composante de productivité agricole du PAA (l'une des mesures opérationnelles phares du PAA). La direction considérera que les actions qu'elle a convenu de poursuivre ont été menées à leur terme si elles sont mises en œuvre avec succès au cours des trois prochaines années. La direction informera les Administrateurs des résultats obtenus en matière de productivité agricole dans le cadre du dispositif global de suivi et de communication de données du PAA.</p>

# Rapport de synthèse du Président : Comité pour l'efficacité du développement (CODE)

---

Le 3 octobre 2007, le Comité pour l'efficacité du développement (CODE) a examiné le rapport intitulé *World Bank Assistance to Agriculture in Sub-Saharan Africa: An IEG Review*, préparé par le Groupe indépendant d'évaluation (IEG), ainsi que le projet de Réponse de la direction.

## Rappel des faits

Le CODE a examiné l'évaluation de l'IEG intitulée « L'appui de la Banque mondiale au renforcement des capacités en Afrique » le 23 mars 2005. L'IEG a également préparé l'étude spéciale *The World Bank's Assistance to Agricultural Water Management (1994–2004)*, datée du 7 juillet 2006.

Le projet de document *Rapport sur le développement dans le monde 2008 : l'Agriculture au service du développement* a été examiné par le Conseil le 12 juin 2007 et doit être publié le 19 octobre. Son principal message est que l'agriculture reste un instrument de développement essentiel qui nécessite, en Afrique, qu'on lève les obstacles à l'augmentation de la productivité agricole des petits exploitants — qu'ils produisent essentiellement pour leur consommation ou qu'ils pratiquent déjà une agriculture commerciale.

## Rapport de l'IEG

La première finalité de l'étude de l'IEG était de faire un premier bilan du recentrage des activités de la Banque sur l'agriculture en Afrique, tel qu'exprimé notamment dans le Plan d'action pour l'Afrique. Cet examen aidera par ailleurs à établir le schéma directeur de l'étude sur l'aide de la Banque mondiale à l'agriculture en général

que l'IEG prévoit d'effectuer durant l'exercice 2009.

La présente étude évalue l'efficacité de l'aide apportée par la Banque mondiale pour remédier aux obstacles au développement agricole en Afrique subsaharienne pendant la période comprise entre les exercices 91 et 06. L'étude conclut que le secteur agricole a été négligé aussi bien par les autorités nationales que par la communauté des donateurs, Banque mondiale comprise. Elle constate que l'aide modérée de la Banque — en repli il y a peu encore — a été largement apportée au coup par coup et « saupoudrée » entre plusieurs domaines essentiels tels que la recherche, la vulgarisation, le crédit, les semences, les routes et les réformes, mais sans guère tirer parti des synergies existant entre eux. En conséquence, malgré la relative réussite affichée dans certains domaines, comme la recherche, les résultats sur le terrain ont été limités en raison du manque d'interaction avec la vulgarisation et de la disponibilité insuffisante de facteurs complémentaires critiques tels que les engrais, l'eau et l'accès aux marchés. De nombreux autres éléments entrent en ligne de compte pour expliquer les performances médiocres de l'agriculture en Afrique, à savoir la mauvaise gouvernance et les conflits qui sévissent dans plusieurs pays, les capacités

institutionnelles insuffisantes, la sous-estimation par les États de l'importance de l'agriculture pour le développement, mais aussi le manque de coordination entre les donateurs.

L'étude note également qu'au fil du temps, les compétences techniques nécessaires à l'appui au développement agricole se sont amenuisées au sein de la Banque, et que ses travaux d'analyse ont été peu nombreux, de qualité variable et n'ont pas servi de fondement stratégique à l'élaboration des programmes de prêts et aux activités de conseil. L'étude recommande que la Banque : i) favorise l'augmentation de la productivité agricole en aidant à élaborer des mécanismes susceptibles de fournir aux agriculteurs tout un ensemble de facteurs, notamment des semences améliorées, de l'eau, des crédits et des services de vulgarisation de qualité, de façon coordonnée ; ii) s'emploie à renforcer ses propres capacités afin de pouvoir apporter une aide appropriée au développement de l'agriculture, en augmentant le nombre et la qualité de ses travaux d'analyse pour mieux définir les priorités dans chaque pays et en veillant à ce que ses activités de conseil et de prêt se fondent sur leurs conclusions, et en restaurant ses compétences techniques, et iii) perfectionne ses systèmes de données pour mieux suivre les opérations qu'elle finance, et consolide le dispositif de suivi et d'évaluation pour rendre correctement compte des activités conduites dans le cadre de projets dans différents pays.

### Projet de Réponse de la direction

La direction souscrit dans leurs grandes lignes aux conclusions et recommandations formulées par l'IEG et a déjà commencé à les appliquer pour beaucoup d'entre elles. L'exercice stratégique engagé par la direction en vue d'identifier et de dimensionner des programmes agricoles intégrés sert de guide lors des tables rondes du CAADP et aide nos clients à élaborer leurs propres programmes. La direction ne partage pas l'avis de l'IEG sur l'importance donnée à certains aspects. Le rapport de l'IEG attribue le retard de croissance à des handicaps associés à la diversité agro-écologique, à la pauvreté des sols, à la variabilité des précipitations et à la fréquence des sécheresses. La direction est d'accord avec ce

constat, mais note également que les performances de l'agriculture sont affectées par certains paramètres techniques et par des facteurs économiques et institutionnels plus généraux. La direction estime que les recommandations de l'IEG abordent des points importants pour faire progresser l'agriculture en Afrique, mais que plusieurs d'entre elles (par exemple assurer un accès satisfaisant aux intrants) ont besoin d'être précisées avant de pouvoir être mises en œuvre. Pour la direction, il convient d'appuyer ces efforts de précision des recommandations dans le cadre de l'aide actuellement apportée aux pays pour leur permettre de définir des programmes intégrés. Par rapport à l'IEG, la direction estime qu'il convient de mettre davantage l'accent sur l'adhésion des pays aux programmes et sur l'harmonisation des actions avec les autres partenaires de développement.

### Conclusions générales

Les membres du Comité ont apprécié l'examen de cette étude et les échanges de vues sur l'agriculture en Afrique qui viennent à point nommé, se félicitant en particulier que le président compte en faire l'un de ses principaux messages lors des Assemblées annuelles, et ont salué le regain d'attention porté au développement agricole pour favoriser la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Les membres ont estimé que cet examen complétait bien le *Rapport sur le développement dans le monde 2008*, le Plan d'action pour l'Afrique et les actions menées en vue de la réalisation des ODM. Ils ont souligné la nécessité de veiller à ce que la Banque adopte une approche intégrée de la question agricole pour remédier aux problèmes systémiques, en repérant les obstacles les plus pénalisants dans chaque contexte national et en répondant aux besoins urgents des pays pauvres d'Afrique par une démarche plurisectorielle et multidimensionnelle. De l'avis général, des objectifs réalistes doivent être définis pour les interventions de la Banque, et un juste équilibre doit être trouvé entre les travaux d'analyse et les activités de conseil. Les Administrateurs se sont également déclarés favorables à l'idée de redynamiser l'intervention de la Banque en se fondant sur ses avantages comparatifs en matière de

promotion du développement agricole, mais dans le cadre d'une coordination et d'une coopération claires avec d'autres partenaires de développement comme la FAO.

Les membres du Comité ont indiqué qu'il importait de prendre en compte l'avis des autorités nationales, de définir la place du service public par rapport au secteur privé, et de s'adapter à l'architecture de l'aide internationale et promouvoir la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, en évitant la fragmentation de l'aide. Ils ont également souligné l'importance de s'attaquer aux problèmes de la gouvernance, de la corruption et des régimes fonciers, reconnaissant toutefois qu'il s'agissait là de questions sensibles du point de vue social, économique et politique. Dans le même esprit, tout en convenant de la nécessité d'obtenir l'adhésion des pays et de répondre à une demande, les membres ont exprimé des opinions diverses sur le rôle et l'implication de la Banque. Les membres du Comité ont aussi mis en avant les enjeux que représentent l'adaptation aux changements climatiques, l'accès au crédit pour les petits agriculteurs, et la mise au point d'instruments financiers novateurs, en particulier pour la gestion du risque, et l'importance d'avancer sur le dossier du commerce. Un certain nombre d'autres questions ont été évoquées par plusieurs intervenants, à savoir les moyens financiers nécessaires, l'utilisation de fonds fiduciaires et le rôle des prêts et des dons de l'IDA ; le développement de nouvelles technologies et le transfert de technologies ; la différenciation des pays en fonction de leur niveau de développement ; les capacités institutionnelles et la viabilité des réformes de la politique publique ; et des questions transversales telles que les infrastructures, les transports, l'eau, l'accès aux marchés et la promotion de la femme.

### **Prochaines étapes**

Il a été demandé que la Stratégie de développement rural fasse l'objet d'un réexamen, le dernier bilan de l'exécution de la stratégie sectorielle ayant eu lieu en 2005 ainsi que l'a rappelé la direction. Les membres du Comité ont déclaré attendre avec intérêt l'étude sur l'aide de la

Banque mondiale à l'agriculture en général que l'IEG prévoit d'effectuer durant l'exercice 09, bien que quelques intervenants aient demandé que ce rapport soit examiné plus tôt.

Les grands points ci-après ont été soulevés durant la réunion :

### **Le secteur agricole en Afrique**

Les membres du Comité ont souligné l'importance du secteur agricole pour l'Afrique, sa contribution à la croissance, à la réduction de la pauvreté, et à la réalisation des objectifs de développement pour le Millénaire (ODM). Ils ont rejoint l'analyse de l'IEG que l'agriculture était largement négligée par les autorités nationales et les donateurs, et relevé que le volume des prêts à l'investissement accordés par la Banque au secteur avait été relativement modeste. Quelques membres ont fait observer que le problème de l'agriculture dépassait le cadre du continent africain. L'un d'entre eux a demandé un complément d'information sur l'encours des prêts. *La direction a répondu que le portefeuille de la Banque sur l'agriculture en Afrique comprenait 49 projets pour un montant de 2,2 milliards de dollars. Les nouveaux prêts, crédits et dons octroyés ces deux dernières années (exercices 06 et 07) ont dépassé les 550 millions de dollars chaque année, soit une augmentation de 80 % par rapport à la moyenne des exercices 01 à 05.*

### **Contribution de la Banque**

Des déclarations ont été entendues sur la nécessité d'améliorer et étendre l'aide de la Banque à l'agriculture en Afrique, de lancer un appel d'offres pour rationaliser l'intervention de la Banque, et de préparer un rapport d'avancement sur les actions menées pour accroître la productivité agricole dans la Région. Un membre du Comité a insisté sur le fait qu'il importait d'aborder le dossier de l'agriculture africaine dans le contexte de l'Exercice stratégique à long terme engagé par le Groupe de la Banque mondiale sous la direction de son Économiste en chef. Dans le même ordre d'idées, le Groupe devrait maintenir ses efforts de coordination et de cohérence dans la programmation des activités pour chaque pays.

Une question a été soulevée sur la nécessité éventuelle d'analyser les aspects organisationnels et les systèmes de gestion de la Banque.

### **Approche stratégique de la Banque**

Les membres du Comité ont souligné l'importance d'adopter une approche totalement intégrée de l'agriculture, tout en assurant des échanges féconds entre les secteurs. Ils ont proposé l'intégration d'autres secteurs, en particulier ceux associés à la pauvreté rurale : la nutrition, la santé et l'éducation, et les infrastructures et les transports liés à l'accès aux marchés. Une approche globale était nécessaire pour remédier aux problèmes systémiques. De même, une approche multidimensionnelle était également indispensable compte tenu de la complexité de ce secteur. Un certain nombre d'intervenants ont demandé que l'on reste dans la ligne du RDM, et notamment de l'accent qui y est mis sur le besoin d'augmenter la productivité des petits agriculteurs et sur l'amélioration de la gouvernance.

### **Résultats par domaines**

Certains intervenants ont estimé que l'étude de l'IEG aurait dû analyser davantage l'importance de la promotion de la femme, et comporter notamment des recommandations sur la manière de mieux intégrer cet aspect dans l'aide de la Banque. Plusieurs membres ont souligné l'importance de l'intervention de la Banque dans le domaine des régimes fonciers et de la gestion durable des terres, tout en reconnaissant le caractère politiquement et socialement sensible du problème, auquel il revient aux pays de s'attaquer. De nombreux intervenants ont noté que la Banque avait un rôle à jouer pour ce qui était d'encourager les pays à s'adapter aux changements climatiques, de faire face aux sécheresses et d'améliorer les infrastructures, notamment dans les transports, le réseau routier et la gestion de l'eau. À ce sujet, un membre a fait remarquer que la Banque ne possédait pas d'avantage comparatif dans l'industrie agroalimentaire ni dans les produits « orientés marché ». La Banque devait continuer à accroître ses investissements directs dans l'irrigation, la vulgarisation et la fourniture d'engrais et de semences améliorées. Le développement de nouvelles technologies et

le transfert de technologies permettant d'accroître la productivité étaient également importants. La nécessité de renforcer les savoirs et les capacités institutionnelles, y compris pour les petits exploitants, ainsi que la viabilité, a aussi été mentionnée. Des remarques ont été formulées par ailleurs sur l'importance de l'accès des agriculteurs au crédit, du développement du microcrédit, et des instruments de gestion du risque. À cet égard, un intervenant a noté le rôle majeur de l'IFC dans la finance agricole.

### **Architecture de l'aide**

Plusieurs intervenants ont évoqué le rôle de la Banque et son avantage comparatif dans le secteur agricole par rapport aux autres partenaires de développement. Quelques-uns ont estimé que la Banque pouvait jouer un rôle de coordination dans certains domaines, par exemple les financements accordés par les donateurs, ou d'autres engagements tels que la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'alignement et l'harmonisation de l'aide. Un membre du Comité a signalé l'importance de travailler en phase avec la FAO et le FIDA, qui ont procédé récemment à des évaluations de leurs stratégies pour l'agriculture. D'autres ont souligné la nécessité pour la Banque d'intégrer les contributions d'autres organismes comme le CGIAR et les centres de recherche nationaux. Il a aussi été fait référence à la fragmentation importante de l'aide de la Banque et des autres donateurs dans ce secteur.

### **Spécificités nationales**

Certains membres du Comité ont insisté sur l'importance d'intervenir en réponse à une demande, en fonction des priorités définies par chaque pays. La Banque devrait aider les pays à repérer les obstacles les plus pénalisants dans leur contexte national. Il fallait également repenser la place du secteur public par rapport au secteur privé dans l'économie. Une certaine prudence a été demandée pour ce qui est de promouvoir la libéralisation de l'agriculture. Un membre a proposé de réaliser des évaluations en différenciant plusieurs catégories de pays. On pouvait ainsi caractériser les pays comme étant des sociétés à dominante agraire, riches en ressources ou relativement avancées, comme

l'Afrique du Sud. Ce membre a jugé que l'étude aurait pu gagner à présenter les opinions des autorités nationales, notant toutefois que les avis des services de la Banque portaient davantage sur les facteurs internes.

### **Travaux d'analyse**

Certains membres ont souligné la nécessité d'axer les travaux d'analyse et les activités de conseil sur l'avantage comparatif de la Banque. À cet égard, des intervenants ont estimé qu'il existait de nombreuses études, et que la Banque devrait se spécialiser dans ce qu'elle sait faire bien, à savoir la gestion de projet, et le suivi et l'évaluation. Un intervenant a indiqué que l'étude de l'IEG aurait pu couvrir les activités du WBI, qui fait le lien entre recherche et application. *La direction a répondu que les travaux d'analyse sur l'agriculture entrepris dans le cadre du Plan d'action pour l'Afrique restaient une tâche importante à laquelle on s'employait à donner une orientation plus stratégique et plus qualitative. Elle a fait remarquer également que le suivi et l'évaluation faisaient partie intégrante du Plan d'action pour l'Afrique, en particulier pour ce qui est de la mesure de la productivité.*

### **Financement et personnel**

Certains intervenants ont insisté sur l'importance de disposer de ressources humaines et financières

suffisantes, y compris à travers l'IDA, les fonds fiduciaires et les dons, pour s'attaquer aux problèmes de l'agriculture dans les pays africains les plus pauvres. Un membre du Comité a regretté le déclin progressif des compétences techniques du personnel, saluant néanmoins les efforts faits par la direction et la réorganisation entreprise récemment. Quelques membres ont demandé des éclaircissements sur la différence entre le nombre d'experts techniques indiqué par la direction et celui donné par l'IEG. *L'IEG a expliqué qu'il utilisait les données du service des ressources humaines, qui montrent que les compétences techniques ont diminué depuis 1997. La direction a fait observer que sur les 79 membres du personnel, 37 (47 %) étaient décentralisés. Elle a indiqué également qu'elle était en train d'entreprendre un état des lieux complet des compétences.*

### **Données**

Un membre du Comité a demandé des éclaircissements sur l'écart entre les chiffres totaux et les données sur les pays fournis par la direction et par l'IEG. *L'IEG a déclaré que l'IEG et la direction tiraient tous les deux leurs chiffres des Indicateurs du développement dans le monde, mais que la direction utilisait les taux de croissance globaux, tandis que l'IEG présentait des données selon trois catégories de pays classés en fonction de leurs performances.*

---

*Jiayi Zou, Président*



Femmes récoltant le coton à Madagascar. Photo de Yosef Hadar, avec l'aimable autorisation de la photothèque de la Banque mondiale.

# Aperçu de l'évaluation en quelques langues

---

## Anglais

## English

- Underperformance of agriculture has been a major limitation of Africa's development. For most of the past two decades, both governments and donors, including the World Bank, have neglected the sector.
- The Bank's limited—and, until recently, declining—support to agriculture has not been strategically used to meet the diverse needs of a sector that requires coordinated interventions across a range of activities. Lending from the Bank has been sprinkled across various agricultural activities such as research, extension, credit, seeds, and policy reforms in rural space, but with insufficient recognition of the synergies among them.
- The Bank now has an opportunity, drawing on its comparative advantage as a multi-sector lending institution and as the single largest donor to African agriculture (during 1990–2005), to help ensure a coordinated and multifaceted approach to agriculture development in Africa.

## Français

## French

- Les mauvais résultats de l'agriculture ont été un frein essentiel au développement de l'Afrique. Les autorités nationales et les bailleurs de fonds, dont la Banque mondiale, ont négligé ce secteur pendant l'essentiel des vingt années écoulées.
- L'aide modérée et, jusque récemment, en recul de la Banque mondiale à l'agriculture n'a pas été utilisée de manière stratégique pour répondre aux besoins variés d'un secteur qui nécessite des interventions coordonnées dans des domaines très divers. Ses crédits ont été dispersés entre différentes activités agricoles telles que la recherche, la vulgarisation, le crédit, les semences et les réformes de l'espace rural, mais sans tenir suffisamment compte de leurs synergies.
- La Banque mondiale a aujourd'hui la possibilité, en s'appuyant sur l'avantage comparatif qu'elle détient en tant qu'institution de crédit plurisectorielle et premier bailleur de fonds à l'agriculture africaine (de 1990 à 2005), d'adopter une approche coordonnée et pluridimensionnelle au développement de l'agriculture sur ce continent.

### Português

- O fraco desempenho da agricultura tem sido uma limitação importante para o desenvolvimento da África. Durante a maior parte das duas últimas décadas, tanto o governo como os doadores, incluindo o Banco Mundial, negligenciaram este sector.
- O apoio limitado, e até recentemente decrescente, do Banco à agricultura não foi utilizado estrategicamente para suprir as diversas necessidades de um sector que requer intervenções coordenadas através de várias actividades. Os empréstimos do Banco têm sido espalhados por várias actividades

### Portuguese

- agrícolas, tais como, a investigação, a extensão, o crédito, as sementes e as reformas de política no espaço rural, mas não houve um reconhecimento suficiente das sinergias existentes entre elas.
- O Banco tem agora a oportunidade, aproveitando a sua vantagem comparativa como instituição de crédito multilateral e sendo o maior doador para a agricultura africana (durante o período compreendido entre 1990 e 2005), de assegurar que seja seguida uma abordagem coordenada e multifacetada ao desenvolvimento da agricultura na África.

# Chapitre 1

---

## Points saillants de l'évaluation

- L'Afrique subsaharienne est une Région diverse et complexe, qui accuse du retard pour la plupart des objectifs de développement pour le Millénaire.
- Le développement agricole peut contribuer de façon importante au recul de la pauvreté et à la croissance.
- L'augmentation de la productivité agricole est d'une importance fondamentale pour améliorer la sécurité alimentaire des populations rurales et des pauvres des zones urbaines.



Cueillette des tomates dans des champs irrigués. Bassin du Sénégal. Photo de Scott Wallace, avec l'aimable autorisation de la photothèque de la Banque mondiale.

# Introduction

---

L'Afrique subsaharienne est une Région diverse et complexe de plus de 700 millions d'habitants, qui compte au moins 1 000 groupes ethniques répartis dans 47 pays ayant sept histoires coloniales clairement différentes. Certains des pays les plus pauvres du monde sont situés dans la Région et, pendant les deux dernières décennies, le nombre des pauvres a doublé en Afrique, passant de 150 millions à 300 millions, ce qui représente plus de 40 % de la population de la Région (Banque mondiale 2005e).

D'après le *Rapport sur le développement dans le monde 2008*, le taux de pauvreté dans les zones rurales de la Région s'établissait à 82 % en 2002<sup>1</sup>. L'Afrique est à la traîne pour la plupart des objectifs de développement pour le Millénaire (ODM). C'est pourquoi la Région et son développement sont une priorité pour la communauté internationale.

L'une des principales raisons qui explique le retard pris par l'Afrique par rapport aux autres régions est la sous-performance de son agriculture, qui représente 30 % du produit intérieur brut (PIB) et emploie 75 % de la population (Commission pour l'Afrique 2005). Les piètres résultats du secteur tiennent à un ensemble de contraintes qui sont propres au secteur agricole africain, et qui font de son développement une gageure complexe. Les déficiences de la gouvernance et les conflits qui affectent plusieurs pays rendent les choses encore plus difficiles.

La production totale de l'agriculture en Afrique porte essentiellement sur les produits vivriers ; les cultures d'exportation ne représentent que 8 % de la production agricole totale (Peacock, Ward et Gambarelli 2007). Certaines cultures, telles que le coton, sont souvent considérées comme une réussite (voir annexe I), mais les cultures vivrières ont des résultats particulièrement décevants dans la plupart des pays. Les

rendements céréaliers en Afrique, même pendant la période 2003-2005, étaient inférieurs de moitié aux rendements d'Asie du Sud et du tiers à ceux d'Amérique latine. L'Afrique est aussi distancée par d'autres Régions si l'on considère le pourcentage des terres irriguées, l'utilisation des engrais, et la production de la terre et de la main-d'œuvre par travailleur (tableau B.4, annexe B). La sous-performance du secteur a suscité au départ un certain scepticisme quant à la capacité de l'agriculture de contribuer à la croissance et au recul de la pauvreté dans le continent (Diao et autres 2006). Mais les médiocres résultats de l'agriculture dans le continent tiennent à un ensemble de facteurs qui sont particuliers à ce secteur dans cette Région. L'évaluation de la contribution de la Banque mondiale au développement du secteur agricole en Afrique subsaharienne fournit des éclaircissements sur ces différents facteurs à la lumière de l'expérience de la Banque mondiale.

## Le rôle de l'agriculture en Afrique

Pour que l'Afrique puisse atteindre les ODM, il faut développer son agriculture. Jusqu'à une période récente, le secteur a été négligé parce que ni les dirigeants ni les bailleurs de fonds n'ont fait de son développement une priorité. Dans la période qui a suivi immédiatement l'indépendance, les années 60, les gouvernements de plusieurs pays africains ont traité

*Pour atteindre les ODM en Afrique, il est impératif de réaliser le potentiel de l'agriculture.*

l'agriculture essentiellement comme une source de ressources pour l'industrialisation, convaincus que l'industrialisation était la clé du développement et que l'aide alimentaire permettrait de pourvoir aux besoins des villes et de parer aux situations d'urgence<sup>2</sup>. La production des cultures marchandes était encouragée car c'était une source de devises pour le développement.

***L'agriculture a des effets indirects importants sur la croissance d'autres secteurs.***

Puis, dans les années 70, le Président de la Banque mondiale, Robert McNamara, présida au passage du paradigme d'une croissance économique au paradigme plus large du développement en Afrique. Cela engageait la Banque à promouvoir le développement rural intégré afin d'attaquer directement le problème de la pauvreté en milieu rural et le sous-développement du continent (Eicher 1999). Alors qu'en Asie cette optique plus large du développement a suivi la focalisation initiale sur la production vivrière et la mise en place d'institutions, les bailleurs de fonds ne se sont pas véritablement intéressés au développement agricole en Afrique à cause de ce changement de priorités<sup>3</sup>.

***L'agriculture en Afrique est pour l'essentiel aux mains de petits exploitants, et c'est le manque de productivité qui pose problème et non pas le fait que les paysans n'aient pas de terre à cultiver.***

Plus tard, lorsque les pays africains se sont heurtés à de graves crises budgétaires au milieu des années 80, les bailleurs de fonds ont donné priorité à l'efficacité de l'allocation des ressources. Dans le secteur agricole, les réformes de la commercialisation ont pris le pas sur le développement de toutes les activités pertinentes du secteur. Le succès des réformes de commercialisation a été considéré comme un déterminant fondamental de la réaction générale de l'économie au changement des incitations économiques.

***L'augmentation de la productivité agricole renforce la sécurité alimentaire tant pour les pauvres des régions rurales que ceux des zones urbaines.***

Pour aller de l'avant, il est d'une importance cruciale de centrer l'action sur l'agriculture pour faire reculer la pauvreté et promouvoir la croissance dans la Région.

***La réduction de la pauvreté***

L'agriculture en Afrique est pour

l'essentiel une affaire familiale, et la plupart des paysans disposent de 0,5 à 2,0 hectares de terres. Pour la plupart d'entre eux, le petit lopin qu'ils cultivent (que ce lopin leur appartienne ou pas) est leur seul bien matériel. Il y a en cela un contraste frappant avec la situation en Asie du Sud, où la plupart des pauvres n'ont pas de terre à cultiver (Lipton et autres 2003)<sup>4</sup>. En Afrique, c'est la faible productivité qui pose problème, et non le fait que les paysans ne disposent pas de terres. Il est donc possible de faire reculer sensiblement la pauvreté dans la région si l'on accroît la productivité des petits lopins de terre.

En Afrique, il existe une forte corrélation entre le recul de la pauvreté et l'agriculture. Mais nombreux sont ceux qui ne se rendent pas suffisamment compte que les gains de productivité permettent non seulement d'améliorer la sécurité alimentaire des pauvres des régions rurales, mais qu'ils ont aussi des effets positifs pour les pauvres des villes étant donné que, pour ces citadins, l'augmentation de la production se traduit par une baisse du prix des denrées alimentaires<sup>5</sup>. Sur la base des travaux effectués dans huit pays de la Région, Dorosh et Haggblade (2003) ont constaté que les investissements dans l'agriculture favorisent davantage les pauvres que des investissements similaires dans le secteur manufacturier<sup>6</sup>. Les recherches de l'IFPRI (2002b) montrent qu'une augmentation de 10 % de la productivité des petits paysans en Afrique peut faire passer près de 7 millions de gens au-dessus du seuil de pauvreté d'un dollar par jour. Les récents travaux d'analyse de la Banque montrent aussi que l'augmentation de la productivité agricole a des effets favorables analogues sur la pauvreté (Banque mondiale 2005). Hartmann (2004) va même jusqu'à noter que, si la communauté du développement avait à choisir une seule activité pour atteindre le premier ODM, qui est de réduire l'extrême pauvreté et la faim en Afrique, ce devrait être de produire davantage de denrées vivrières.

***La croissance***

Les travaux de recherche récents montrent que l'effet de l'agriculture sur une croissance plus diversifiée est sans doute substantiel lui aussi.

Christiaensen et Demery (2007) établissent une distinction entre les effets directs et indirects de cette croissance et ils montrent que, si l'agriculture progresse en général plus lentement que les activités non agricoles, les effets indirects de l'agriculture sur les secteurs non agricoles sont sensiblement plus importants que les effets de rétroaction en sens inverse. Ces effets tiennent aux liens avec l'agroindustrie et la production d'intrants par exemple, ainsi qu'à « l'effet des biens de grande consommation », ce qui signifie que la baisse des prix alimentaires se traduit par une augmentation de l'épargne pour un niveau donné de revenu et qu'elle peut stimuler la demande des biens produits par le secteur non agricole.

### Objet de l'étude

L'objet de ces examens de l'IEG est double. Premièrement, servir d'avant-projet pour l'étude sur l'assistance de l'ensemble des services de la Banque à l'agriculture que l'IEG prévoit d'effectuer au cours de l'exercice 09. Deuxièmement, fournir en temps voulu des indications sur certaines questions particulières qui entrent dans le cadre du renouveau d'intérêt que porte la Banque à l'agriculture en Afrique, en particulier dans l'optique du Plan d'action pour l'Afrique. En outre, l'Union africaine a lancé une initiative et un cadre stratégique qui illustrent sa vision pour le renouveau de l'Afrique — le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique est au centre des efforts déployés par les gouvernements africains dans le cadre du NEPAD pour accélérer la croissance et éliminer la pauvreté et la faim. Les enseignements tirés de l'expérience de la Banque permettront de nourrir les discussions autour de ces initiatives et ils guideront sans doute l'élaboration des futurs programmes internationaux d'aide et les choix d'orientation à venir.

### Portée de l'étude

L'objet de l'étude est le développement agricole en Afrique, et non la question plus large du développement rural, sur la période 1991-2006. Les 47 pays de la Région se caractérisent par une grande diversité des ressources et des dotations en facteurs (voir tableau B.1 de l'annexe B pour

la catégorisation des pays), et une aptitude variable à s'engager politiquement en faveur de programmes d'action axés sur l'augmentation de la croissance et la réduction de la pauvreté (Banque mondiale 2002a). Compte tenu de cette diversité, l'étude est essentiellement centrée sur les questions qui sont communes à l'ensemble des pays et qui présentent un intérêt pour le développement du secteur agricole de la Région, d'après ce qui ressort en général d'un ensemble restreint de communiqués stratégiques de la Banque. D'autres facteurs influent aussi sur le champ d'action de l'examen :

- Seuls les prêts directs et les activités hors prêts sont pris en compte dans le cadre de cette étude. La Banque a été le plus important bailleur de fonds pour l'agriculture africaine pendant la période 1990-2005, et une évaluation de ses activités peut fournir des indications précieuses sur les problèmes que peut poser le développement agricole de la Région. Le soutien de l'Institution pourrait sans doute être d'une plus grande valeur ajoutée s'il était évalué en parallèle avec les activités soutenues par d'autres bailleurs de fonds. Mais il serait difficile de le faire compte tenu des modestes ressources disponibles. D'autres organisations multilatérales telles que l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la Banque africaine de développement (BAfD) et le Fonds international de développement agricole (FIDA) ont entrepris d'évaluer de leur côté leur soutien au secteur de l'agriculture en Afrique. Lorsque ces évaluations seront terminées, elles seront utilisées pour les besoins de la future étude de l'IEG sur l'assistance apportée par l'ensemble des services de la Banque à l'agriculture.
- Le rapport prend appui sur les conclusions d'autres études de l'IEG portant sur les programmes régionaux et mondiaux mis en place pour soutenir le développement agricole, mais il ne passe pas en revue lui-même tous les programmes régionaux et mondiaux qui s'y rapportent.
- Bien que le rapport traite de la sécurité alimentaire, il ne discute pas des avantages ou des inconvénients de l'aide alimentaire.

- L'analyse de l'accès aux marchés pour les produits agricoles se limite à l'infrastructure des transports et ne couvre pas d'autres obstacles tels que les contraintes liées à la conformité aux normes exigées par les supermarchés.

### Méthodologie

L'évaluation se fonde sur quatre grandes sources d'information :

- **L'examen du portefeuille.** En consultation avec le Département de l'agriculture et du développement rural (ADR), l'IEG a identifié un portefeuille de projets comportant des volets agricoles à examiner. L'évolution tendancielle des prêts concernant le portefeuille de 262 projets a été examinée. En outre, un échantillon aléatoire stratifié de 71 projets clos et en cours du portefeuille a été retenu pour un examen détaillé. Les activités hors prêt de la Banque (avec les documents pertinents sur la stratégie rurale), les stratégies d'aide-pays et les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté ont aussi été analysés afin d'évaluer l'approche stratégique adoptée par la Banque pour le développement du secteur agricole.
- **Les examens au niveau des pays.** Deux pays d'Afrique de l'Est (Kenya et Malawi) et deux pays d'Afrique de l'Ouest (Cameroun et Nigéria) ont été choisis pour les examens sectoriels afin d'obtenir des indications propres aux pays. Les évaluations de 13 projets agricoles intéressants divers pays africains ont aussi été incluses dans le programme de l'IEG pour l'exercice 07.
- **L'examen des travaux publiés.** Les travaux publiés de la Banque et d'autres entités ont fourni une base de départ pour comprendre les complexités de l'agriculture africaine et le rôle joué par la Banque, ainsi que pour confirmer les conclusions de l'analyse du portefeuille et des examens au niveau des pays.
- **L'enquête de l'IEG auprès des services de la Banque.** L'IEG a cherché à connaître le point de vue des services de la Banque (tant ceux du Siège que ceux basés sur le terrain) sur les facteurs internes et les incitations touchant l'assistance de la Banque. Une enquête a été envoyée à 258 agents qui travaillaient sur les problèmes agricoles de la Région Afrique et dans le Réseau ARD en tant que spécialistes de l'agriculture ou en tant que chefs de projets comportant des volets agricoles, et notamment de projets concernant des secteurs tels que les transports ou des opérations plurisectorielles.

### Limitations de l'étude

L'étude comporte deux points faibles. Premièrement, bien que les évaluations des projets comportent des données d'information recueillies sur le terrain et indiquent les points de vue des responsables gouvernementaux et d'autres parties prenantes sur le soutien apporté par la Banque au secteur agricole, l'étude est en grande partie fondée sur une analyse documentaire effectuée pendant plus de huit mois avec un budget restreint (par rapport à d'autres études sectorielles/thématiques classiques de l'IEG). Deuxièmement, le pourcentage des réponses obtenues pour l'enquête auprès du personnel n'était que de 22 %. Comme l'existence d'un biais dans les réponses est inhérente aux questionnaires d'opinion, il est difficile de déterminer si ceux qui ont répondu sont représentatifs des 258 agents qui ont reçu le questionnaire initialement. Étant donné le nombre restreint de réponses et le biais probable qu'elles contiennent, les résultats de l'étude ne sont utilisés que pour illustrer et/ou corroborer les conclusions d'autres sources d'information. L'annexe A donne des détails sur la méthodologie.

# Chapitre 2

---

## Points saillants de l'évaluation

- Du fait de la diversité agro-écologique de l'Afrique, de la variabilité du climat, de la pauvreté du sol et de l'extension limitée de l'irrigation, le développement de l'agriculture dans le continent est une gageure complexe.
- La stratégie de développement agricole en Afrique devra être fondée sur la prise en compte des caractéristiques particulières de la Région.
- Si l'on met à la disposition du continent, en même temps, ou selon un ordre chronologique optimal, des semences améliorées, de l'eau, des équipements d'infrastructure, du crédit et des services de vulgarisation, entre autres mesures, les revenus agricoles pourront rapidement augmenter en Afrique.



Un minibus transportant des piles de marchandises et d'animaux, Burkina Faso. Photo de Curt Carnemark, avec l'aimable autorisation de la photothèque de la Banque mondiale

# L'agriculture africaine et la Banque

---

Cette section présente une description succincte du secteur agricole en Afrique subsaharienne, suivie par l'examen de l'approche stratégique adoptée par la Banque pour le développement du secteur. Elle recense aussi les principales contraintes qui entravent le développement agricole de la Région.

## Le secteur agricole en Afrique

En Afrique, l'agriculture est surtout une affaire familiale, essentiellement aux mains de petits exploitants. Les femmes fournissent à peu près la moitié de la main-d'œuvre et produisent la plupart des denrées vivrières consommées par la famille. Dans certains pays, la part des femmes dans les activités agricoles est encore plus importante. Dans la République du Congo par exemple, elle atteint 70 % de la main-d'œuvre employée dans les cultures vivrières. La production agricole augmente en Afrique, mais la productivité du travail dans le secteur est faible, et elle a stagné pendant la plus grande partie des deux décennies passées (Banque mondiale 2002a).

Il est difficile de calculer un taux de croissance fiable pour l'agriculture africaine pendant la période étudiée en raison des importantes variations observées d'un pays à l'autre et dans le temps. Les 47 pays de la Région peuvent être répartis en trois catégories : ceux dont la performance est relativement satisfaisante, avec une croissance agricole de plus de 5 % par an pendant la période 2000-2004 ; ceux dont la performance est moyenne, avec une croissance

agricole située entre 2 et 5 % par an ; et ceux dont la performance est médiocre ou négative, avec une croissance agricole très faible (voir le tableau B.2, annexe B).

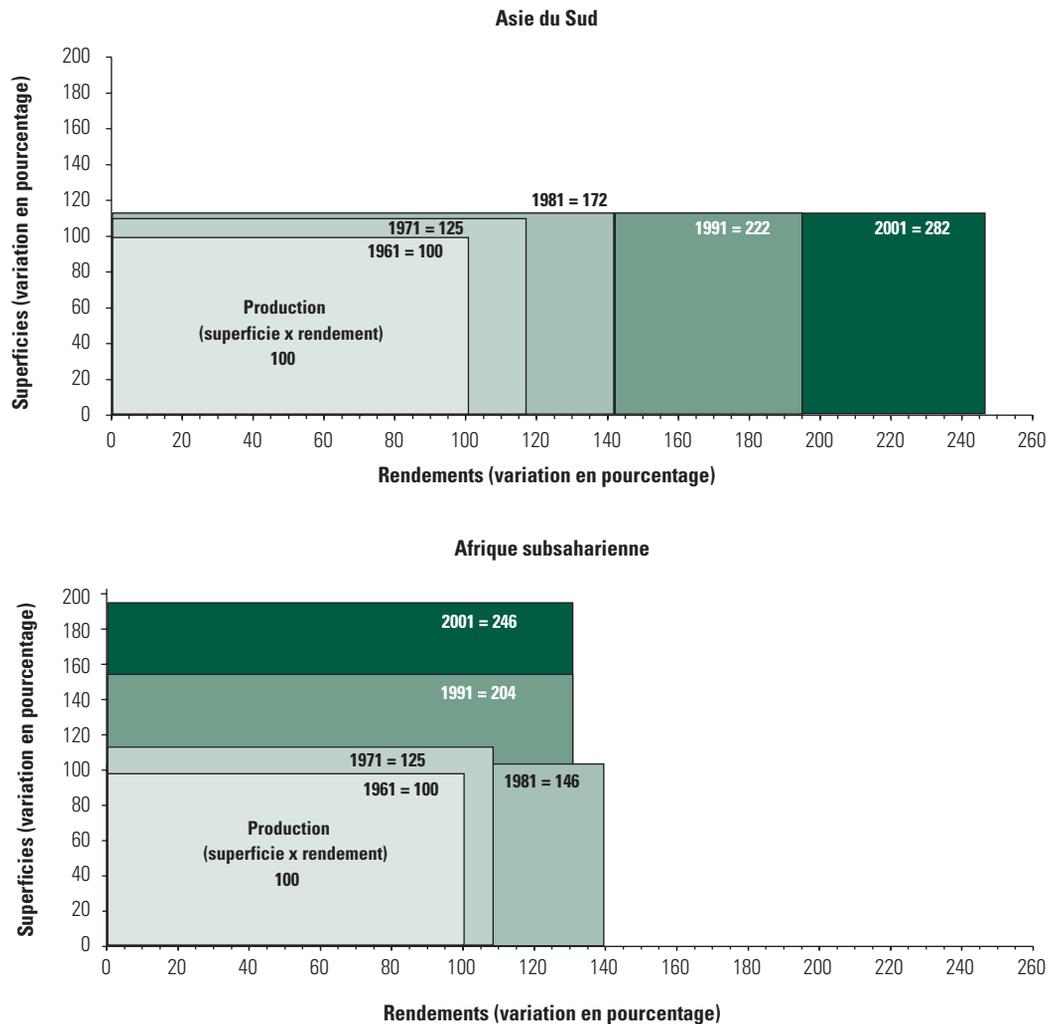
Mais les pays les plus performants ne l'ont pas toujours été au cours de la dernière décennie. Certains pays très peu performants pendant la période 1990-2000, ont enregistré des résultats relativement satisfaisants pendant la période 2000-2004, tandis que d'autres ont pris le chemin inverse. Les variations sont souvent spectaculaires, de sorte que les taux de croissance globaux peuvent induire en erreur. En Angola par exemple, la croissance de l'agriculture a atteint un rythme de 13,7 % par an entre 2000 et 2004, mais elle a reculé de 1,4 % pendant la période 1990-2000. La forte progression enregistrée dans la seconde période tient au fait que le pays partait d'une base extrêmement faible après une période de conflit<sup>1</sup>.

Une douzaine de pays seulement, dont le Bénin, le Burkina Faso, le Ghana, le Nigéria et la Tanzanie affichent des taux de croissance

*La croissance du secteur agricole a été extrêmement irrégulière dans l'ensemble de la Région et dans le temps.*

*L'augmentation de la production agricole pendant la période 1961-2001 était essentiellement liée à la mise en culture de nouvelles superficies.*

**Figure 2.1 : Variation de la production céréalière liée à la variation des superficies en culture et des rendements 1961-2001 (1961 = 100)**



Source : Henao et Baanate 2006.

agricole homogènes de plus de 3 % pendant la période 1990-2004 (tableau B.3, annexe B)<sup>2</sup>.

La production agricole en Afrique a augmenté depuis les années 60, mais cette croissance est clairement différente de celle d'autres Régions. Les progrès importants dans la production céréalière de l'Asie de l'Est pendant les 40 années de la période 1961-2001 par exemple sont attribuables pour l'essentiel à la hausse des rendements (voir la figure 2.1 et tableau B.4, annexe B). La production africaine de céréales et de racines et tubercules pendant la même

période a augmenté surtout grâce à la mise en culture de nouvelles superficies, tandis que les rendements agricoles stagnaient dans l'ensemble (Eilitta 2006). Au cours des dernières années toutefois, l'extension des cultures a stagné elle aussi, ce qui indique que la frontière des terres arables a peut-être été atteinte, dans certains pays tout au moins.

La rapidité de la croissance démographique a aussi réduit les superficies cultivables par habitant. Paradoxalement, même avec l'augmentation de la population, l'incidence importante

du VIH et du SIDA et de maladies telles que le paludisme a engendré des pénuries de main-d'œuvre pour l'agriculture dans plusieurs pays (Banque mondiale 2000 ; Shapouri et Rosen 2001). Les conséquences de ce problème de capacité doivent toutefois être examinées de façon plus systématique (IFPRI 2004b).

Les importations ont progressé rapidement pendant la période couvrant les exercices 1991 à 2006. La production vivrière de la Région considérée dans son ensemble n'a pas suivi la croissance démographique, et les importations de denrées alimentaires ont comblé le déficit. Au même moment, les exportations africaines, qui sont essentiellement basées sur l'agriculture, ont diminué et, pour plusieurs produits de base, dont le café, la Région a perdu sa part de marché mondial au profit de ses concurrents. À partir de 1973, l'Afrique est devenue un importateur net de produits alimentaires, et c'est ainsi qu'est apparu un déficit vivrier chronique pour la Région (Eicher 1999).

### **L'architecture de l'aide pour l'agriculture en Afrique**

Les organisations multilatérales (Banque mondiale, FIDA, FAO, BafD) comme les bailleurs de fonds bilatéraux (tels que les membres de la Direction de la Coopération pour le développement du Comité d'aide au développement, ou DCD-CAD) ont apporté leur soutien pour accélérer le développement de l'agriculture en Afrique. Mais l'aide de ces deux sources en faveur de l'agriculture africaine a diminué entre 1981 et 2001 (annexe E). Avec le regain d'intérêt que suscite le développement du continent, l'aide bilatérale tout comme l'aide multilatérale en faveur de l'agriculture africaine a repris depuis 2000. Plus récemment, la Chine est devenue un bailleur de fonds bilatéral important pour l'agriculture africaine. Les apports annuels d'aide au continent considéré dans son ensemble pendant la période 2000-2005 étaient supérieurs de 13 % à ceux enregistrés pendant la période 1995-2000 (données de la CNUCED).

Les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux sont des acteurs d'importance égale quant

au volume de l'aide fournie. Les données de l'Organisation de coopération et de développement économiques montrent que bien que les donateurs bilatéraux en tant que groupe jouent un rôle comparativement important, la Banque (l'Association internationale de développement, IDA) a été le plus important pourvoyeur de fonds en faveur de l'agriculture africaine pendant la période 1990-2005. Les plus gros donateurs bilatéraux étaient les États-Unis et le Japon (tableau E.2, annexe E). Vingt-cinq pour cent des projets soutenus par la Banque dans le secteur agricole sont cofinancés par d'autres bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux.

Les apports du secteur privé étranger à l'Afrique sont modestes par rapport à l'aide bilatérale et multilatérale (Hazell et von Braun 2006). Sur les investissements étrangers directs (IED) qui se dirigent vers le monde en développement considéré dans son ensemble, moins de 1 % se sont orientés sur l'Afrique au début des années 2000 (IFPRI 2002a). Les liens de l'Afrique avec l'économie mondiale moderne sont ténus et l'investissement commercial privé dans l'agriculture se limite pour l'essentiel aux cultures d'exportation et aux zones dont le potentiel est relativement élevé. Même dans ce cas, les marchés internationaux de produits de base ont continué à se développer, mais les exportations africaines se sont contractées dans le temps et, à l'heure actuelle, le volume total des exportations de produits agricoles du continent (arachides, huile de palme et sucre, entre autres) est inférieur à ce qu'il était il y a 30 ans (IFPRI 2002a).

La tenue de certaines exportations non traditionnelles — telles que les fleurs du Kenya, les crevettes du Nigéria, les mangues du Mali, les ananas et les haricots de plusieurs pays — est bonne. Les investissements privés dans la recherche et le développement (R&D) agricole sont modestes. Ils ne représentaient que

*Du fait que la productivité a stagné, les importations de produits alimentaires ont augmenté.*

*La Banque est un acteur important dans l'architecture générale de l'aide en faveur de l'agriculture, mais les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux jouent aussi un rôle substantiel.*

*La coordination des stratégies des bailleurs de fonds est encore loin d'être un fait acquis.*

2,3 % environ des dépenses totales consacrées à la R&D en 2000, et une bonne partie d'entre eux se sont orientés vers l'Afrique du Sud. Plusieurs sociétés internationales ont investi dans la multiplication des semences de maïs, et les fondations Rockefeller et Bill et Melinda Gates ont lancé conjointement, en septembre 2006, un nouveau partenariat pour aider l'Afrique à développer son agriculture.

Les organisations non gouvernementales (ONG) jouent aussi un rôle de plus en plus grand dans le développement de l'agriculture en Afrique et en particulier dans les activités qui supposent la mobilisation des communautés et des services de vulgarisation. Certaines ONG participent aussi à des activités de recherche et de développement pour les chaînes de commercialisation et de la fourniture des intrants. Toutefois, l'efficacité des ONG en tant qu'acteur contribuant efficacement au développement dans ces domaines reste à évaluer.

#### **Coordination des bailleurs de fonds**

La diversité des stratégies et priorités des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux qui soutiennent le développement de l'agriculture africaine constitue en soi une véritable gageure. Les publications tendent à indiquer qu'il y a eu, au fil des années, une amélioration de la coordination entre les bailleurs de fonds, mais plutôt pour les procédures que pour les politiques et les stratégies<sup>3</sup>.

Ce sont en principe les pays concernés qui définissent la stratégie de développement d'un secteur. Les progrès varient d'un pays à l'autre, mais peu d'éléments systématiques permettent de penser que le soutien de la Banque au secteur agricole entre dans le cadre d'une approche coordonnée entre les bailleurs

***La Banque n'a pas élaboré de stratégie distincte pour l'agriculture — son approche est définie dans la stratégie plus large concernant le développement rural.***

de fonds pour soutenir les stratégies élaborées par les pays pour le développement de leur secteur agricole. Il ressort de l'examen des stratégies d'aide-pays (CAS) effectué pour cette étude que les deux tiers des documents n'abor-

dent pas le problème de la coordination des interventions des bailleurs de fonds dans le secteur agricole. Les documents qui évoquent cette question ne s'étendent guère sur les détails. Autrement dit, s'ils mentionnent l'engagement des bailleurs de fonds de coordonner leurs activités, rien n'est dit sur la forme que doivent prendre les relations entre la Banque et les autres bailleurs de fonds dans le cadre de leurs interventions.

L'examen de l'échantillon des rapports d'évaluation et d'achèvement des projets montre aussi que, si la question théorique de la coordination avec certaines activités des bailleurs de fonds a été abordée au stade de l'évaluation, elle n'a guère été poursuivie. Au stade de l'achèvement des projets, le rapport ne fournit que peu d'informations, ou pas du tout, sur le soutien apporté par d'autres bailleurs de fonds dans le secteur, ou sur la façon dont l'action de la Banque s'intègre dans les activités des autres donateurs dans le secteur agricole. Les rapports d'achèvement concernant les projets de la Banque donnent rarement des indications, si tant est qu'ils en donnent, sur les activités financées au titre du même projet par d'autres bailleurs de fonds.

#### **L'approche stratégique de la Banque mondiale**

La Banque n'a pas de stratégie distincte pour le secteur de *l'agriculture*. En règle générale, elle énonce plutôt les objectifs qu'elle se fixe pour ce secteur dans le contexte de stratégies de développement rural de plus grande portée. Il existe aussi plusieurs documents de stratégie sous-sectorielles et directives opérationnelles, tels que ceux qui concernent la foresterie et la gestion des ressources de l'eau.

Dans les documents de stratégie de développement rural, la place accordée à l'agriculture varie dans le temps. L'examen des trois documents de ce type (*Rural Development Sector Strategy Paper*, 1975 ; *Vision to Action*, 1997 ; et *Reaching the Rural Poor*, 2003) montrent que, dans les années 70, l'agriculture avait une place plus importante dans le cadre du développement

rural que dans les années qui ont suivi, surtout parce que les activités de la Banque dans les secteurs ruraux étaient au départ essentiellement centrées sur l'agriculture. Le document de politique générale sur le développement rural (Banque mondiale 1975, p. 18) notait :

*Le concept fondamental du développement rural présenté ici est celui d'un processus qui permet d'atténuer la pauvreté en milieu rural grâce à une augmentation soutenue de la productivité et des revenus des travailleurs et des ménages à faible revenu des régions rurales . . . . Dans les régions rurales, les moyens d'existence de la plupart des groupes à faible revenu dépendent dans une très large mesure de l'agriculture. C'est la raison pour laquelle de nombreux programmes axés sur l'amélioration des revenus ruraux doivent être centrés sur le développement agricole.*

La Banque ayant commencé à développer ses activités dans le secteur du développement humain au milieu des années 80, l'environnement et le développement durable sont devenus des concepts importants au milieu des années 90. Dans le deuxième document de stratégie rurale, *Vision to Action* (1997) accorde une place plus importante au développement rural<sup>4</sup>, qui est maintenue dans *Reaching the Rural Poor* (2003). Cela s'est traduit par une augmentation progressive des prêts de la Banque au secteur rural, et la part de l'agriculture dans le portefeuille rural a diminué. La localisation dans le temps de ce changement de perspective a eu d'importantes répercussions sur le soutien des bailleurs de fonds en faveur du développement agricole en Afrique, comme on l'a vu dans le premier chapitre.

La Banque n'a pas élaboré de document de stratégie agricole formel pour la Région Afrique, bien qu'elle ait produit des documents techniques et des documents de synthèse qui ont influé sur les réflexions stratégiques de la Banque au sujet de l'agriculture dans la région. Le document intitulé *A Strategy to Develop*

*Agriculture in Sub-Saharan Africa and a Focus for the World Bank* (Banque mondiale 1993c) insistait sur la nécessité d'instaurer un environnement porteur pour accroître l'intérêt du secteur privé, et de restructurer les entreprises paraétatiques et d'autres services pour lesquels la gestion du secteur privé est probablement plus efficiente. Il encourageait aussi une plus grande intégration régionale des marchés agricoles et mettait davantage l'accent sur le régime foncier. Tant *Vision to Action* que *Reaching the Rural Poor* présentaient des stratégies de développement spécifiques pour l'Afrique, et ils reconnaissaient tous deux qu'il était important d'accroître la productivité agricole pour promouvoir le développement de l'agriculture.

Plus récemment le *Plan d'action pour l'Afrique* de la Banque mondiale (Banque mondiale 2005e) reconnaissait que le secteur agricole pouvait détenir la clé de la croissance. Le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (CAADP) est au cœur de l'initiative lancée par le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) afin d'accélérer la croissance et d'éliminer la pauvreté et la faim. Dans la ligne du CAADP, le Plan d'action pour l'Afrique donne priorité aux mesures tendant à accroître la productivité de l'agriculture et à renforcer sa viabilité. Entre autres choses, le Plan d'action met l'accent sur l'augmentation de l'investissement public et privé pour accroître, d'ici à la fin de l'exercice 08, les superficies irriguées de 50 % par rapport à l'exercice 05, grâce au concours de la Banque en tant que principal bailleur de fonds. Le NEPAD préconise aussi de renforcer l'intégration régionale pour remédier à la fragmentation du continent et réduire la marginalisation économique de l'Afrique. Le Plan d'action de la Banque reconnaît qu'il est important de soutenir ces initiatives.

À partir de ces divers documents de stratégie

*Avec l'augmentation de la place accordée au développement rural à partir des années 80, la part des prêts en faveur de l'agriculture n'a cessé de diminuer.*

*Les documents de stratégie incluent un certain nombre d'objectifs généraux pour l'agriculture. À partir de là, il est possible d'identifier l'ensemble des obstacles qui entravent l'agriculture en Afrique et sur lesquels s'est fondée la Banque pour définir le programme de prêts et d'activités hors prêts de la Banque dans la région.*

rurale, cet examen a permis de dégager les objectifs stratégiques plus larges que la Banque a poursuivis dans le secteur de l'agriculture en Afrique pendant la période allant de l'exercice 1991 à l'exercice 2006. Un large éventail de questions est couvert, comme le montre le tableau A.1

***La Région présente des zones agro-écologiques variées, avec différents systèmes de production et d'agriculture.***

de l'annexe A. Le traitement de ces questions varie selon les documents. Les différents documents font en outre apparaître certaines incohérences quant aux priorités retenues. Il est difficile de savoir par exemple pourquoi le Plan d'action pour l'Afrique fait de l'irrigation une priorité alors que deux ans plus tôt, la stratégie régionale *Reaching the Rural Poor* soulignait que priorité devait être donnée à l'aridoculture étant donné que « plus de 95 % des terres cultivées sont non irriguées... l'augmentation de tout juste 10 % des rendements des terres non irriguées aurait un impact bien plus important sur la production totale de l'agriculture que le doublement des superficies irriguées » (Banque mondiale 2003d, p. 101-102).

Le récent rapport d'étape sur le Plan d'action pour l'Afrique (CAD 2007) souligne à juste titre à quel point il est important d'accroître la productivité de l'agriculture en Afrique, mais il est difficile de dire quelle est l'importance accordée à cet objectif par rapport à d'autres priorités identifiées dans le Plan d'action étant donné que les progrès se font attendre. Le rapport d'étape note explicitement « qu'à l'exception de deux thèmes (productivité agricole et parité homme/femme) le PAA (Plan d'action pour l'Afrique) est en bonne voie pour atteindre les résultats attendus dans les neuf domaines thématiques correspondant à cet axe du Plan d'action » (CAD 2007, p. 6). Le rapport laisse aussi entendre que le Plan d'action soutiendra aussi bien l'irrigation que les cultures pluviales, mais on ne voit pas bien comment les ressources

***La variabilité climatique est forte en Afrique et les sécheresses y sont plus fréquentes que dans toute autre Région.***

limitées seront réparties entre les deux types d'agriculture et comment il sera possible de mobiliser des ressources suffisantes pour atteindre l'objectif d'une « augmentation des

terres irriguées d'ici à 2011 », qui a remplacé l'objectif de 50 % mentionné plus haut. On ignore comment les progrès concernant « l'augmentation des terres irriguées » pourront être évalués en l'absence d'objectif spécifique.

À partir de l'analyse comparative des documents de stratégie, l'IEG a identifié une série d'obstacles très importants qui entravent le développement de l'agriculture en Afrique, et sur lesquels s'est fondée la Banque pour définir son approche stratégique. L'examen des ouvrages publiés vient encore corroborer le fait que ces contraintes étaient des obstacles fondamentaux au développement de l'Agriculture dans le continent. Ces contraintes sont les suivantes :

- la diversité agro-écologique
- la pluviosité et les sécheresses
- la fertilité des sols
- l'eau
- les semences
- le crédit et les financements ruraux
- l'infrastructure des transports
- la vulgarisation
- la réforme agraire
- les prix et la réforme de la commercialisation.

Ces contraintes sont détaillées ci-après, et elles ont servi pour évaluer l'action de la Banque au chapitre 5. En plus de ces contraintes, l'étude couvre les questions liées aux capacités de la Banque et des emprunteurs, et notamment le renforcement des capacités de recherche, au chapitre 4.

Certaines des questions qui apparaissent comme prioritaires dans les documents de stratégie ne sont pas couvertes comme des questions autonomes dans l'évaluation thématique du chapitre 5. Il s'agit notamment des questions touchant l'agroforesterie, l'agroindustrie, l'élevage et la gestion des ressources naturelles. La question de la parité hommes/femmes, dont l'importance est reconnue dans les documents de stratégie, n'est pas traitée séparément, mais abordée lorsqu'il y a lieu. Enfin, la décentralisation et l'autonomisation des organisations de producteurs ne sont pas traitées parce qu'elles entrent dans le cadre d'autres études de l'IEG.

## Principaux obstacles au développement de l'agriculture en Afrique

### *La diversité agro-écologique*

L'Afrique subsaharienne couvre une superficie de 2 455 millions d'hectares, dont 41 % classés comme terres agricoles. La Région se caractérise par une gamme diversifiée de zones agro-écologiques qui s'étendent à travers le continent. Un pays peut avoir des terres qui appartiennent à diverses zones agro-écologiques, comme l'Éthiopie par exemple. La zone écologique aride et semi-aride du continent couvre 43 % des terres, la zone sèche subhumide, 13 % des terres, et les zones humides subhumides et humides, 38 % (FAO 2001)<sup>5</sup>. Sur la base des ressources naturelles, des moyens d'existence dominants et du degré d'intégration entre l'agriculture et l'élevage, plusieurs systèmes de production/d'agriculture ont été définis pour la Région (voir tableau C.2 de l'annexe C).

### *Pluviosité et sécheresses*

L'un des plus grands problèmes qui se pose au petit paysan africain moyen est celui de l'insécurité alimentaire liée au risque de perte des cultures qu'impliquent les variations de la pluviométrie et des sécheresses. La variabilité climatique est un problème particulier dans les zones écologiques arides et semi-arides. Même dans les années où les précipitations sont suffisantes dans l'ensemble, la pluie peut commencer à tomber tardivement ou cesser précocement, avec les conséquences désastreuses qui s'ensuivent pour l'agriculture. La variabilité des précipitations en Afrique est à peu près deux fois plus importante que dans les régions tempérées (Banque mondiale 2004a). Les sécheresses qui frappent la Région sont aussi beaucoup plus fréquentes que partout ailleurs dans le monde<sup>6</sup>. Les ennemis des cultures et les maladies ajoutent à la vulnérabilité des cultures à laquelle les paysans sont confrontés. Par exemple, des invasions de criquets pèlerins frappent régulièrement la région du Sahel, et elles ont déclenché des famines dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest.

Pour survivre dans un environnement aussi rude, les paysans doivent adopter des stratégies

diversifiées d'ajustement, qui influencent les décisions concernant le choix des cultures, les intrants utilisés et les activités non agricoles adoptées<sup>7</sup>. Contrairement aux paysans d'Asie du Sud, où l'irrigation est largement répandue, la plupart des agriculteurs africains ne cultivent pas qu'un seul produit tel que le riz ou le blé dans une saison. Pour être assurés de tirer quelque chose de leur terre, ils plantent habituellement plusieurs variétés de produits (en général une dizaine ou davantage) dont les périodes de récoltes sont différentes, ainsi que quelques arbres. Le mil, le sorgho, le maïs, le manioc et d'autres racines et tubercules comptent au nombre des cultures les plus importantes de la Région<sup>8</sup>. Les céréales, telles que le riz et le blé, pilier de la Révolution verte d'Asie, sont cultivées, mais elles sont d'une importance secondaire. L'élevage constitue aussi un élément crucial de ce système diversifié, et c'est une source de richesse qui permet de survivre lorsque tout le reste est perdu.

### *La fertilité du sol*

Le manque de fertilité du sol est un facteur majeur qui explique la faiblesse de la productivité des systèmes de production africains (Sanchez et autres 1997 ; Donovan et Casey 1998 ; Scoones 2001 ; Mekuria et Waddington 2002 ; et Sasakawa African Association 2004a). Six pour cent seulement des terres de la Région ont un potentiel agricole élevé (Tegene et Webe 2003 cité dans Ehui et Pender 2005).

Plusieurs facteurs contribuent à réduire la fertilité des sols. Comparativement aux sols de certaines régions de l'Amérique du Nord, de l'Europe et de l'Asie, la plupart des terres africaines sont naturellement pauvres en azote, et elles ont une carence en phosphore, en soufre, en magnésium et en zinc (Grant 1981, cité par Donovan et Casey 1998). En outre, presque partout en Afrique, la couche arable est peu profonde, ce qui laisse peu d'espace pour permettre aux cultures de s'enraciner et d'extraire les nutriments et l'eau dont elles ont

*La faible fertilité des sols pèse lourdement sur la productivité — seulement 6 % des terres ont un potentiel agricole élevé en Afrique.*

*Environ 5 % seulement des terres cultivées sont irriguées et 86 % des terres subissent un stress hydrique.*

besoin (ECA 2003). Les sols sont aussi très lessivés, ils sont très acides et leur contenu organique est faible (Donovan et Casey 1998). L'insuffisante fertilité du sol était moins cruciale pour le développement agricole lorsqu'il était possible d'étendre en toute liberté la frontière des superficies cultivées et de laisser certaines terres agricoles en jachère. Mais la rapidité de la croissance démographique et les pénuries de terres ont réduit les possibilités de jachère ainsi que la durée des périodes de jachère, ce qui a contribué à appauvrir encore les sols.

Il est bien évidemment possible d'améliorer la fertilité des sols avec l'application d'engrais organiques et inorganiques et l'adoption de pratiques améliorées de gestion de la terre, notamment avec l'utilisation des techniques locales qui permettent d'accroître la fertilité des sols et la rétention de l'eau telles que les billons transversaux. Mais il n'y a rien eu de tel en Afrique. Contrairement aux autres continents où l'appauvrissement des sols a été compensé par l'application d'engrais, l'Afrique a extrait de la terre des quantités phénoménales d'azote et de phosphore qui n'ont pas été retournées (IFPRI 2004b). Dans bien des cas, la pénurie de main-d'œuvre dissuade aussi les paysans d'investir dans les méthodes locales d'intensification à faible coefficient d'intrants, et les engrais organiques ne sont pas disponibles en quantité suffisante pour fournir les nutriments de base nécessaires (Sanders et autres 1996). Les maladies du bétail et la diminution des exploitations restreignent les possibilités d'accès de nombreux paysans aux engrais, ce qui accroît le besoin d'engrais inorganiques (SIDA 2006).

La plupart des pays d'Afrique recourent à des engrais importés, achetés à des prix internationaux extrêmement variables, et les problèmes d'infrastructure alourdissent encore le coût de ces produits, de leur distribution et de leur commercialisation, de sorte que les agriculteurs n'ont pas les moyens de les acheter. Le coût

*Les engrais organiques sont rares et les engrais inorganiques sont très coûteux.*

moyen de la tonne d'engrais est de 336 dollars au Nigéria, 321 dollars au Malawi, 333 dollars en Zambie et 828 dollars en Angola, contre 227 aux États-

Unis (Eilitta 2006). Dans la période qui a précédé les prêts à l'ajustement, de nombreux pays africains ont recouru aux subventions pour permettre aux agriculteurs d'obtenir des engrais à un prix raisonnable. Avec la suppression des subventions, le prix des engrais est monté en flèche.

Faute d'accès à l'eau, les paysans hésitent aussi à utiliser des engrais car leur application sans eau accroît le risque de perte des cultures (Camara et Heinemann 2006)<sup>9</sup>. De ce fait, l'intensité moyenne de l'utilisation des engrais dans l'ensemble des pays d'Afrique reste inférieure à celle d'autres Régions — à peu près neuf kilogrammes par hectare contre 86 en Amérique latine, 104 en Asie du Sud et 142 en Asie du Sud-Est, et elle est restée pratiquement stable au cours de la dernière décennie<sup>10</sup>.

### **L'eau**

La majorité des sols du continent retiennent et libèrent mal l'humidité. Du fait de la variabilité des précipitations et de la médiocre qualité des sols, on estime que 86 % environ des terres africaines subissent un stress hydrique. En outre, les méthodes de conservation et de gestion de l'eau dans les terres non irriguées laissent à désirer.

En Afrique, moins de cinq millions d'hectares sont irrigués — soit à peu près 4,9 % des terres cultivées contre 40 % en Asie du Sud. Plus de trois millions d'hectares de ces terres irriguées se trouvent dans deux pays seulement — Madagascar au Soudan (Wiggins 2005). Dans la plupart des régions d'Afrique, la production agricole se passe d'irrigation. Les superficies irriguées représentent une faible partie des terres potentiellement irrigables dans la plupart des pays (tableau K.1, annexe K), qui disposent en outre d'une infrastructure de stockage limitée.

Les coûts élevés de l'investissement sont l'un des principaux obstacles à l'extension de l'irrigation. Il varient selon les estimations entre 5 000 dollars et 25 000 dollars à l'hectare, soit un coût nettement plus élevé qu'en Asie (cité dans IFPRI 2005a), bien qu'une étude récente de l'Institut

international de gestion des ressources en eau montre qu'il est possible de concevoir et de mettre en œuvre des projets en Afrique dont le coût unitaire est comparable à celui des projets asiatiques.

De plus, une importante partie des terres actuellement irriguées ont un faible rendement à cause notamment du manque d'entretien des réseaux d'irrigation, du peu d'intérêt porté à l'amélioration de la fiabilité et de la maîtrise de l'eau, de la faible utilisation des intrants et du manque de possibilités d'accès au marché (Peacock, Ward et Gambarelli 2007).

### **Les semences**

L'utilisation soutenue des variétés de semence à haut rendement a été l'élément moteur de la Révolution verte en Asie. En Afrique, la recherche a aussi contribué au développement de variétés améliorées pour la plupart des cultures vivrières et marchandes importantes au cours des 20 dernières années. Les variétés de maïs à haut rendement et les nouvelles variétés de riz (le Nouveau riz pour l'Afrique, NERICA), qui sont aussi des variétés précoces, qui résistent aux ennemis et aux maladies des cultures et qui supportent la sécheresse ont été saluées comme des succès importants dans plusieurs régions. Mais l'insuffisance d'intrants et de crédit, les déficiences de la vulgarisation et la grande variation des caractéristiques requises selon les zones agro-écologiques empêchent l'utilisation généralisée et soutenue des variétés améliorées.

### **Le crédit et les financements ruraux**

Dans presque tous les pays d'Afrique, la demande de crédit agricole et de financements en milieu rural est en grande partie insatisfaite. Avec des financements à court terme insuffisants, les paysans ont du mal à se procurer des intrants et des semences. Sur le long terme, ils ne peuvent investir dans l'amélioration de la terre, les technologies améliorées<sup>11</sup>, ou le développement de l'irrigation. L'amélioration du crédit et de l'accès aux financements pour l'agriculture permettrait de répondre à un ensemble de besoins, et des mesures en ce sens peuvent être d'une importance déterminante pour le succès

des programmes de développement agricole (Banque mondiale 2005c).

Avant la période des prêts à l'ajustement, plusieurs pays de la Région avaient mis en place divers programmes de crédit aux intrants, qui ont entraîné des déficits publics énormes à cause des très faibles taux de remboursement (Kelly, Adesina et Gordon 2003). Pendant la phase d'ajustement, ces programmes ont été en grande partie abandonnés. De plus, le programme des réformes structurelles liées à l'ajustement a, entre autres, débouché sur la privatisation des entreprises

paraétatiques responsables de la commercialisation de cultures telles que le coton. Ces entreprises pourvoient normalement aux besoins de crédit des agriculteurs pour l'achat des intrants, et leur privatisation a aussi créé un vide, qui n'a pas été comblé. Contrairement à ce qui se passe en Asie, il y a peu de prêteurs sur gages dans la plupart des pays d'Afrique (Collier et Gunning 1997). En outre, un certain nombre de contraintes (encadré 2.1) freinent le développement de nouvelles sources de crédit pour les petits exploitants.

Toutefois, les difficultés que soulève la fourniture de crédit aux paysans ne signifie pas qu'il n'existe pas de modalités institutionnelles viables et durables pour assurer la distribution du crédit aux petits exploitants dans les conditions difficiles que l'on connaît en Afrique. Les travaux de recherche récents du Groupe consultatif d'aide aux populations les plus pauvres (CGAP2005) montrent qu'il peut y avoir des distributeurs de microfinancements efficaces pour l'agriculture, encore que ce point mérite d'être analysé de façon plus approfondie. Les recherches du CGAP relèvent certaines caractéristiques particulières de ces prestataires, qui peuvent contribuer à surmonter les difficultés énumérées dans l'encadré 2.1, entre

*Des variétés améliorées de semence ont été mises au point, mais elles ne sont pas très utilisées pour diverses raisons.*

*La demande de crédit et de financements en milieu rural est en grande partie insatisfaite dans la plupart des pays de la Région, de sorte que les paysans ont du mal à se procurer des intrants et des semences, ou à investir dans des améliorations à long terme.*

### Encadré 2.1 : Les contraintes qui entravent le développement de l'accès au crédit et aux financements en milieu rural en Afrique

#### Du côté de l'offre :

1. L'importance des risques covariants interdépendants induits par la variabilité de la pluviométrie et le manque d'irrigation, les ennemis et les maladies des cultures, les fluctuations des prix et les difficultés d'accès des petits exploitants aux intrants, aux conseils et aux marchés
2. La petite taille des exploitations et des transactions individuelles
3. La dispersion de la demande de services financiers qu'implique la faible densité de la population
4. Le coût élevé des transactions pour les prestataires de services du fait de l'éloignement des clients et de l'hétérogénéité des communautés et des exploitations
5. Le caractère saisonnier de la production agricole, qui crée un décalage entre les besoins d'investissement et les recettes attendues
6. Le manque de garanties utilisables parce que les droits de pro-

priété et les droits d'utilisation des terres sont mal définis, que les procédures d'enregistrement sont longues et coûteuses et que des contraintes sociales rendent les saisies difficiles.

7. Le sous-développement de l'infrastructure des communications et des transports
8. Les risques liés aux aléas climatiques et aux prix (qui représentent une contrainte aussi bien du côté de l'offre que de la demande).

#### Du côté de la demande :

9. L'insuffisance de moyens dont disposent les paysans pour payer les taux d'intérêt du marché
10. L'insuffisance de planification des flux de trésorerie
11. Les difficultés que soulèvent les calendriers d'amortissement du fait qu'ils ne sont pas adaptés à la saisonnalité du cycle des cultures
12. Les risques liés aux aléas climatiques et aux prix.

Sources : Banque mondiale 2005a, 2005c ; travaux de recherche.

autres le découplage des remboursements et de l'utilisation des prêts, les techniques basées sur le caractère, conjuguées à des critères techniques pour la sélection des emprunteurs, l'instauration de mécanismes d'épargne, la diversification des risques de portefeuille, l'ajustement des conditions des prêts, et l'aménagement des conditions du crédit pour tenir compte du caractère cyclique des flux de trésorerie.

#### **L'infrastructure des transports**

Les déficiences de l'infrastructure des transports sont l'obstacle le plus crucial peut-être parmi ceux qui entravent l'accès au marché en Afrique. Contrairement à l'Asie du Sud et à l'Amérique latine, l'Afrique a hérité, depuis l'ère coloniale, d'une infrastructure très dispersée et inégalement répartie (IFPRI 2005a). Dans la plupart des pays d'Afrique, moins du tiers des denrées vivrières produites entre dans des circuits de commercialisation commerciale extérieurs à la zone locale (Sasakawa Africa Association 2004a). Dans un exemple qui illustre la gravité de l'isolement des paysans africains, Hine et Rutter (2000)

estiment que, pour 51 % des villages du Ghana et 60 % des villages du Malawi, la distance de marche jusqu'au point de ramassage le plus proche pour les services de transport motorisés est supérieure à deux kilomètres, elle est supérieure à 10 kilomètres pour 10 % des villages ghanéens et 19 % des villages malawiens.

L'examen récent de la stratégie des transports par l'IEG (IEG 2007o) montre que le coût des transports représente 11,5 % de la valeur des importations africaines contre 7,2 % en Asie et 6,7 % en Amérique du Nord. Du côté des exportations, dans de nombreux pays d'Afrique, au moins 20 % du coût des exportations sont directement liés aux transports. Pour des pays enclavés tels que le Malawi, ce chiffre peut atteindre jusqu'à 55 %. Cela pénalise grandement les termes de l'échange de ces pays. Sur la base de leurs travaux sur la croissance, la distribution et la pauvreté en Afrique, Christiaensen et autres (2002) concluent que l'accès des ménages à l'infrastructure et aux marchés urbains est un déterminant fondamental de la croissance de leurs revenus.

### **Vulgarisation**

Le manque d'accès des paysans aux technologies améliorées et aux pratiques de gestion des terres se révèle une contrainte majeure en Afrique, et les travaux publiés identifient un certain nombre de produits, dont le manioc, la patate douce, le mil et le riz, pour lesquels les variétés à haut rendement sont sous-utilisées, ou alors les paysans opèrent à l'intérieur de la frontière de production (Evenson et Gollin 2003 ; Christiaensen et Demery 2007). Malgré l'importance énorme des besoins en matière de vulgarisation, la plupart des approches qui ont été essayées n'ont rencontré qu'un succès limité. En outre, une partie importante de la production vivrière est assurée par les femmes et, dans le passé, la plupart des systèmes de vulgarisation n'ont pas défini leurs méthodes d'approche en fonction des besoins spécifiques des femmes.

### **La réforme des prix et de la commercialisation**

L'une des principales raisons pour lesquelles une réforme des prix et des marchés s'impose tient au fait que les incitations à augmenter la production agricole sont faibles. Aussi bien les prix (ceux de la production et ceux des intrants) que les facteurs indépendants des prix (accès aux marchés, crédit entre autres) déterminent les incitations des agriculteurs à produire. Mais c'est surtout à cause des possibilités limitées d'accès au marché qu'implique la contrainte liée aux transports, que la majorité des petits exploitants produisent essentiellement pour leur propre consommation. Dans les régions où l'accès au marché est relativement facile, les cultures marchandes deviennent aussi intéressantes, mais ce sont les rendements possibles des cultures vivrières et des cultures marchandes qui déterminent les superficies que les paysans consacrent aux unes et aux autres. Toutefois, plusieurs distorsions des marchés intérieurs et diverses subventions des pays de l'OCDE empêchent les paysans de tirer des profits intéressants de la production qu'ils commercialisent. Les réformes de la commercialisation et autres avaient pour but d'améliorer les incitations des agriculteurs en réduisant les distorsions du marché intérieur et en encourageant les négociants privés à remplacer les offices de

commercialisation inefficaces mis en place par l'État (comme le montre l'analyse plus détaillée du chapitre 5).

### **La terre**

Les régimes formellement codifiés des droits de propriétés demeurent assez rares en Afrique et la propriété de la plupart des terres est régie par le droit coutumier (van den Brink et autres 2005), mais la situation varie grandement selon les pays. La plupart des terres qui relèvent du droit coutumier sont considérées comme propriété de l'État et, comme la terre devient une ressource rare du fait de l'accroissement démographique, des personnes étrangères à la communauté peuvent s'approprier la terre en manipulant les lois sur la délivrance des titres de propriété. La terre est aussi un élément clé de la pratique du népotisme en ce qu'elle permet de récompenser les faveurs politiques, et la sécurité du régime foncier peut pâtir des décisions politiques (IFPRI 2004b). Dans ces conditions, le développement de l'agriculture peut devenir une question politique très sensible.

Plusieurs pays, dont le Ghana et l'Ouganda en particulier, s'efforcent de remédier à cette contrainte en faisant une large place au droit coutumier, mais les progrès sont lents. Bien que les activités agricoles en Afrique reposent en général sur les femmes, elles ont rarement des droits sur la terre au plein sens du terme et elles doivent négocier en tant que requérant secondaire par l'intermédiaire d'un parent du sexe masculin (Toulmin 2006).

### **La nature du développement agricole en Afrique subsaharienne**

Le développement agricole a de multiples facettes. Il nécessite des interventions coordonnées dans un ensemble d'activités, tant à l'intérieur du secteur que dans d'autres secteurs qui soutiennent l'agriculture afin de traiter les

*Il existe sans doute des modalités institutionnelles viables et durables pour assurer la distribution du crédit aux petits exploitants dans les conditions difficiles observées en Afrique.*

*La plupart des méthodes de vulgarisation qui ont été essayées en Afrique n'ont rencontré qu'un succès limité.*

*Les contraintes liées aux transports limitent l'accès aux marchés, et les distorsions du marché intérieur réduisent les profits tirés des cultures marchandes.*

*Les droits de propriété formels sont rares dans la Région, et les femmes doivent en général négocier ces droits par l'intermédiaire d'un parent de sexe masculin.*

***Le développement agricole exige des interventions coordonnées dans tout un ensemble d'activités.*** contraintes mentionnées plus haut. Plus que tout autre secteur, l'agriculture exige pour son développement la contribution efficace et *concomitante, ou étalée au moins selon une séquence optimale*, des activités de

divers sous-secteurs ou d'autres secteurs pertinents. Par exemple, les paysans peuvent difficilement acheter des intrants s'ils ne peuvent s'adresser à une institution de crédit compétente pour répondre à leurs besoins. Les marchés restent inaccessibles si les routes sont dans un mauvais état et si les agriculteurs restent dans l'ignorance des technologies améliorées, ou s'ils ne peuvent s'adapter parce qu'il n'existe pas de bons services de vulgarisation. Pour améliorer la

fertilité des sols, il faut non seulement avoir accès aux technologies améliorées, mais aussi à des intrants améliorés et en particulier à l'eau.

***Avec les intrants, l'infrastructure, les incitations et les technologies appropriés, il est possible d'accroître rapidement les revenus de l'agriculture en Afrique.***

Plusieurs des problèmes auxquels se heurte l'Afrique aujourd'hui n'étaient pas des facteurs majeurs en Asie lorsque cette région a développé son agriculture parce que des pays tels que l'Inde étaient dotés d'un minimum indispensable d'infrastructure, de réseaux d'irrigation et de capacités industrielles pour produire entre autres des engrais et, avec les semences améliorées qu'a apportée la Révolution verte et la vulgarisation, l'agriculture a pu décoller.

Par conséquent, le soutien au développement de l'agriculture en Afrique doit tenir compte des problèmes particuliers auxquels le continent est confronté. Si l'attention accrue portée par la Banque au développement rural à partir du milieu des années 80 se justifiait, le résultat involontaire est que cela a conduit à négliger dans une certaine mesure l'importance de diverses activités qui doivent impérativement être réunies en même temps ou au moins selon une séquence optimale dans l'espace rural pour le développement agricole.

Le facteur risque dans l'agriculture ajoute encore à la complexité du développement agricole en Afrique. Par exemple, l'augmentation des quanti-

tés disponibles de semences hybrides ne garantit pas que les semences seront effectivement utilisées à moins que les paysans ne soient assurés que l'augmentation de la production n'augmentera pas les risques qu'ils courent. Confrontés à l'éventualité d'une sécheresse et aux incertitudes liées aux aléas climatiques, les agriculteurs hésitent à adopter des technologies à haut risque et, dans bien des cas, ils peuvent renoncer à des technologies impliquant l'emploi d'engrais qui accroîtraient leur production, mais qui supposent un risque plus élevé (Dercon et Christiaensen 2005). Si cette considération peut peser lourd dans le processus de décision des agriculteurs dans d'autres Régions aussi, en Afrique, la fréquence des sécheresses et le faible taux d'irrigation rendent l'environnement plus risqué dans de nombreuses parties de la Région.

Le Groupe de travail sur la faim lié aux ODM (PNUD 2005) concluait en 2005 que le monde pourrait atteindre l'ODM consistant à réduire de moitié la faim d'ici à 2015. Le développement de la petite agriculture en Afrique est d'une importance cruciale pour atteindre cet objectif. Les ouvrages publiés montrent qu'il est possible d'améliorer rapidement les revenus agricoles en Afrique avec l'adoption de technologies améliorées et de techniques modernes, l'accès aux intrants agricoles et l'investissement dans l'infrastructure (Howard et autres 1999 ; Palmer 2004). La petite agriculture est le principal moyen d'existence en Afrique, elle a prouvé qu'elle était au moins aussi efficiente que celle pratiquée par des exploitations plus importantes lorsque les paysans bénéficient de services d'appui et d'intrants (semences, engrais et crédit) similaires à celles que reçoivent ces exploitations (IFPRI 2002b). Mais les succès enregistrés ont rarement duré (Wiggins 2005). La diversité des situations en Afrique signifie aussi qu'il n'existe pas de solution unique pour améliorer de façon spectaculaire l'agriculture africaine et qu'il faudra mettre en place un ensemble cohérent de stratégies (InterAcademy Council 2004). La plupart des initiatives réussies comportent un programme d'action pour réduire la vulnérabilité, la volatilité et le risque dans le secteur agricole (Commission pour l'Afrique 2005).

# Chapitre 3

---

## Points saillants de l'évaluation

- Les travaux d'analyse sur l'agriculture auraient pu éclairer le dialogue sur les mesures à prendre et les politiques de prêt, mais ils n'ont pas répondu à ces attentes.
- Les activités de conseil qui accompagnent les ajustements financés par la Banque ont eu une incidence très profonde sur le développement agricole en Afrique.
- Les opérations de prêt limitées de la Banque sont fragmentées et ne tiennent pas compte de la diversité et de l'interdépendance des activités agricoles.



Une femme arrose un champ au Ghana. Photo de Curt Carnemark, avec l'aimable autorisation de la photothèque de la Banque mondiale.

# Le soutien de la Banque à l'agriculture, et la performance du portefeuille

---

Les activités menées par la Banque pour soutenir le développement agricole en Afrique subsaharienne peuvent être groupées en trois catégories : les travaux d'analyse, les activités de conseil et les activités de prêt. Sur ces trois catégories, les travaux d'analyse sont peut-être les plus critiques pour diagnostiquer les problèmes qui se posent et présenter d'éventuelles solutions. Ils ont pour but d'éclairer les activités de conseil et les opérations de prêt.

## Les travaux d'analyse

Pendant la période étudiée, la Banque a produit toute une série de travaux d'analyse intéressant l'agriculture en Afrique. Certains de ces travaux concernaient la Région en général et d'autres, des questions intéressant des pays en particulier. Certaines analyses couvraient l'ensemble du secteur agricole, d'autres étaient concentrées sur des sous-secteurs tels que la vulgarisation. D'autres encore étaient axées sur des produits particuliers tels que le coton, le café, le tabac et la noix de cajou. Une grande partie des travaux a été menée par la Région Afrique de la Banque et par le Département de l'agriculture et du développement rural (ADR), mais le Département de la recherche de la Banque a aussi effectué plusieurs études. Depuis que le Département du commerce a été créé en 2002, le nombre des travaux d'analyse sur les échanges présentant un intérêt pour l'agriculture a considérablement augmenté.

## Qualité et quantité des travaux d'analyse

Malgré l'apparente diversité des analyses concernant l'agriculture en Afrique, la quantité et la qualité de ces travaux laissent à désirer. Les examens de l'ADR et du Groupe d'assurance de la qualité (QAG) de la Banque indiquent que les travaux d'analyse concernant l'agriculture en général sont quantitativement insuffisants. Toutefois, compte tenu de l'importance accordée à l'accroissement de ces travaux dans la Stratégie rurale (2003) de la Banque (Banque mondiale 2003d), et du regain d'intérêt que suscite depuis peu le développement agricole de la Région, les activités de recherche ont augmenté au cours de ces dernières années, encore qu'elles couvrent inégalement les pays concernés<sup>1</sup>. Ceci dit, les partenariats régionaux et mondiaux pourraient permettre d'accroître les ressources

*Les travaux d'analyse intéressant l'agriculture en Afrique ont augmenté récemment, mais ils couvrent inégalement les pays du continent.*

consacrées aux travaux d'analyse, en particulier dans les petits pays.

***La qualité des travaux d'analyse concernant l'agriculture est inégale, mais elle s'améliore.*** La qualité des travaux disponibles est variable, mais elle s'améliore, ainsi que le notent les examens annuels du

Groupe d'assurance de la qualité depuis la fin des années 90, lorsque la Direction de la Banque a reconnu que ce problème était préoccupant. L'agriculture n'occupe aussi qu'une place modeste dans les travaux plurisectoriels, tels que les examens des dépenses publiques (EDP)<sup>2</sup>. Le grand thème d'analyse à l'heure actuelle semble être le commerce. Une bonne partie des travaux dans ce domaine a été produite pour soutenir les efforts déployés par la Banque pour faire avancer véritablement la cause du programme de Doha pour le développement et supprimer les subventions agricoles des pays de l'OCDE.

***Les travaux d'analyse, le dialogue sur les mesures à prendre et les activités de prêt***

Quelle que soit la quantité ou la qualité des travaux de recherche sur l'agriculture, ils sont d'une utilité limitée. Si les travaux disponibles mettent l'accent sur l'agriculture pour le développement de l'Afrique, ils ne semblent pas

***Les travaux d'analyse concernant l'agriculture semblent avoir eu une influence restreinte sur les activités de prêt et sur le dialogue avec les Autorités nationales.***

avoir l'influence qu'ils auraient dû avoir sur les activités de prêt et le dialogue avec les Autorités nationales concernant le développement agricole de la Région. Les examens mondiaux (qui incluent l'Afrique) des travaux d'analyse qu'a effectués le Groupe d'assurance de la qualité mettent aussi cette déficience en lumière<sup>3</sup>. Un examen récent des travaux d'analyse effectué par ce Groupe souligne l'importance relativement faible attribuée aux travaux d'analyse de l'ADR dans les programmes-pays<sup>4</sup>. L'examen du portefeuille effectué pour cette étude montre aussi qu'un tiers seulement des documents d'évaluation des projets signale que les responsables de la conception des opérations se sont appuyés sur des travaux d'analyse. Cette observation est corroborée par l'enquête menée auprès des services pour cette

étude. Plus de 55 % de ceux qui ont répondu à l'enquête indiquent que la conception et la mise en œuvre des projets d'agriculture en Afrique ne s'appuient pas, en général, sur des recherches suffisamment approfondies et rigoureuses.

Même les travaux les plus récents de la Banque sur le commerce n'ont guère influé sur les prêts ou le dialogue avec les Autorités nationales. Une étude récente de l'IEG (IEG 2006a) notait que les observateurs extérieurs qui suivaient les négociations de l'Organisation mondiale du commerce estimaient que la Banque était un acteur important du fait des travaux qu'elle avait effectués pour les négociations, mais que ces travaux n'avaient pas trouvé d'application pratique au niveau des pays.

Les travaux d'analyse n'ont pas permis d'établir l'ordre des priorités des prêts ou le calendrier chronologique des prêts en fonction de l'évolution des besoins propres aux pays concernés, ainsi que le signalent les évaluations effectuées par le Groupe d'assurance de la qualité<sup>5</sup>. Les mêmes conclusions se dégagent des travaux de l'IEG. Signalant par exemple la médiocre qualité de la note sur la stratégie agricole, la stratégie d'aide au Rwanda (IEG 2004a, p. 19) précise :

*Le programme rwandais n'était pas unique de ce point de vue. Une évaluation interne des études économiques et sectorielles des différents services de la Banque effectuée à la fin des années 90 explique en partie pourquoi les travaux d'analyse se voient attribuer depuis peu des ressources relativement moins importantes peut-être que les activités de prêt. L'évaluation note que c'est pour les Régions Afrique et Amérique latine et Caraïbes que les études économiques et sectorielles ont le plus laissé à désirer et elle propose une conclusion applicable à l'ensemble de la Banque. « Enfin, il est difficile de dire quelle est la priorité (des études économiques et sectorielles) au sein de la Banque. Trop souvent les chefs de projet estiment que leurs responsabilités pour les études économiques et sectorielles sont secondaires par rapport à la prépara-*

*tion des opérations de prêts. Les programmes d'études économiques et sectorielles sont donc les premiers que l'on abandonne ou que l'on diffère dans les périodes de grande presse. Comme les agents sont habituellement surchargés de travail, ces études passent au second rang, et c'est pourquoi leur qualité peut en souffrir».*

Cela explique aussi en partie pourquoi peu de pays africains ont régulièrement demandé des études analytiques au fil des ans.

Il y a quatre raisons pour lesquelles les travaux d'analyse ne semblent pas avoir éclairé correctement les activités de la Banque en matière de conseil et de prêt.

**Premièrement**, les travaux d'analyse sont relativement peu nombreux et il n'est pas facile de se les procurer, même à l'intérieur de l'Institution, principalement en raison des déficiences des bases de données de la Banque. Les examens des travaux d'analyse effectués par le Groupe d'assurance de la qualité confirment ce fait<sup>6</sup>. La base de données de la Banque ne contient même pas d'état systématique des travaux de recherche sur l'agriculture et le développement rural produits en Afrique. Lors de l'examen concernant le Mali pour cette étude par exemple, il a été très difficile de localiser des travaux de recherche sur l'agriculture, et les agents de la Région ont confirmé que plusieurs documents n'avaient pas été entrés dans la base de données de la Banque. Dans les bases de données, il n'existe pas non plus de fichiers pour les travaux d'analyse informels effectués en tant que documents de base pour la préparation des projets. Dans une institution fondée sur le savoir telle que la Banque mondiale, il est surprenant que le fichier des travaux d'analyse contienne si peu d'éléments d'informations<sup>7</sup>.

**Deuxièmement**, les entretiens avec les agents de la Banque révèlent que les données d'information que contiennent les travaux de recherche ne sont pas bien intégrées dans les opérations de prêt et le dialogue avec les Autorités nationales.

Les Réunions décisionnelles sont normalement un cadre de dialogue pour s'assurer que les conclusions de ces travaux sont bien incorporées dans la conception du projet, mais il serait sans doute possible de s'assurer que ce lien existe vraiment si le point de vue des spécialistes était explicitement sollicité pour savoir dans quelle mesure un projet envisagé tient compte des conclusions des études internes et externes. Une autre solution pourrait consister à instituer un registre plus formel, analogue à la présentation par la direction de l'IEG/Banque du relevé des mesures de la Direction ou d'autres documents institutionnalisés. Actuellement, l'incorporation des conclusions des travaux d'analyse dépend trop des intérêts des agents concernés de la Banque ou des experts qui examinent les projets et de la mémoire changeante de l'institution quant aux thèmes abordés et aux pays étudiés.

**Troisièmement**, l'organisation sectorielle de la Banque empêche l'interaction entre les services chargés de différents secteurs. De ce fait, les travaux d'analyse de qualité effectués dans d'autres secteurs pertinents, tels que le commerce et les transports, ne sont pas suffisamment pris en ligne de compte dans les décisions relatives aux prêts. Les rapports du Groupe d'assurance de la qualité sur ces travaux confirment ce point<sup>8</sup>. Des examens internes soulignent en outre que la Banque ne s'appuie que rarement sur les travaux de recherche produits en dehors de l'Institution.

**Quatrièmement**, la qualité technique des travaux d'analyse concernant l'agriculture a apparemment pâti de la diminution des compétences techniques au sein de l'Institution (comme on le verra de façon plus détaillée dans le chapitre 4). Les services de la Banque ont tenté de compenser cette pénurie de qualifications en recrutant des experts de l'extérieur et en nouant des accords de coopération avec des organisations telles que l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, mais la coordination et la production d'éléments d'information de qualité en temps voulu laissent à désirer.

*Les travaux d'analyse n'ont pas permis de hiérarchiser la priorité des prêts en fonction de l'évolution des besoins propres aux pays concernés.*

*Le caractère relativement confidentiel des travaux d'analyse a réduit leur influence, et les procédures suivies pour s'assurer que ces travaux éclairent les activités de prêt et le dialogue avec les Autorités nationales ne fonctionnent pas bien.*

### Activités de conseil

Au cours du siècle dernier, les pays en développement se sont tournés vers la Banque mondiale non seulement pour lui demander un soutien financier, mais aussi pour solliciter des conseils sur les mesures à prendre pour promouvoir le développement économique et social. Il est difficile d'évaluer la qualité des conseils que les différents pays ont reçus pendant la période 1991-2006 parce que ce n'est écrit nulle part et que ces conseils entrent souvent dans le cadre du dialogue entre la Banque et le client qui accompagne le processus de préparation du projet. Dans bien des cas, ce processus est lui-même peu documenté. Mais, comme on le verra dans le chapitre 5, certains des conseils de la Banque, tels que ceux qui ont accompagné les réformes structurelles à l'ajustement, ont eu une incidence très profonde sur le développement agricole des pays africains. Les résultats n'ont cependant pas été à la hauteur des attentes.

*L'organisation de la Banque empêche l'interaction entre les secteurs.*

Plus récemment, dans le cadre du NEPAD, la Banque a fourni des services de conseil pour l'harmonisation du commerce et des politiques et pour aider au renforcement des capacités des communautés économiques régionales et sous-régionales d'Afrique (Kritzinger-van Niekerk et Houdart 2005).

### Les prêts

#### Volume global et évolution tendancielle

Pendant la période couverte par les exercices 1991 à 2006, la Banque a soutenu 262 projets comportant des volets agricoles en Afrique. Plusieurs projets étaient des éléments relativement modestes d'interventions rurales plus larges soutenues par la Banque. Par conséquent, bien que le volume global investi pendant cette période dans les projets comportant un volet agricole se soit élevé à 14,31 milliards de dollars (à peu près 28 % du total des prêts accordés à la Région, soit 50,49 milliards de dollars), les prêts en faveur de l'agriculture proprement

dite n'ont atteint que 4,5 milliards de dollars environ, soit 32 % de 14,31 milliards de dollars (tableau D.1, annexe D).

Sur le total des prêts agricoles (4,5 milliards de dollars) consentis à l'Afrique, seulement 2,8 milliards de dollars (8 % des prêts à l'investissement de la Banque en faveur de l'Afrique ; voir tableau D.1 de l'annexe D) sont des prêts à l'investissement et 1,72 milliard de dollars sont des prêts à l'ajustement structurel ou des prêts à l'appui des politiques de développement (DPL)<sup>9</sup>. S'agissant des prêts à l'investissement, un montant de 247,2 milliards de dollars a été consacré à des opérations d'urgence pour aider des pays sinistrés. De ce fait, le volume des fonds véritablement « investis » dans le développement de l'agriculture africaine représente une moyenne de 67,6 millions de dollars pour chacun des pays inclus dans le groupe où la Banque a effectué des investissements agricoles quelconques pendant ces 15 années. Cela ne représente qu'un peu plus du montant moyen des prêts accordés pour des interventions agricoles en Afrique pendant la période 1991-2006 (55,5 millions de dollars). Ces prêts relativement modestes ont en outre été saupoudrés sur un grand nombre d'activités — de sorte qu'ils suffisent à peine pour avoir un impact durable.

Les analystes font valoir que le soutien de la Banque au développement de l'agriculture doit être remis en perspective. Premièrement, ce soutien représente souvent un élément modeste de l'action engagée par de multiples donneurs pour développer le secteur agricole. C'est peut-être vrai, mais il est important de considérer ce fait dans le contexte de la diminution générale des prêts à l'agriculture de l'ensemble de la communauté des donneurs pendant presque toute la période couverte par l'étude, et du peu de coordination entre les bailleurs de fonds, comme on le verra dans le chapitre 2. Deuxièmement, la Banque a contribué à des programmes internationaux et régionaux en Afrique, et ces contributions viennent s'ajouter aux ressources consacrées au développement agricole. Mais aucune évaluation n'a été faite pour montrer comment ces programmes complètent les interventions au

*Entre 1991 et 2006, la Banque a soutenu 262 projets comportant un volet agricole en Afrique.*

niveau des pays. Cet aspect sera examiné dans l'étude du soutien apporté par l'ensemble des services de la Banque à l'agriculture, étude qui devrait être achevée au cours de l'exercice 09.

Les prêts de la Banque à l'agriculture africaine (prêts à l'investissement et prêts DPL) ont diminué de 419 millions de dollars pendant l'exercice 91 pour s'établir au point le plus bas de 123 millions de dollars en 2000 (voir le tableau D.3 de l'annexe D pour de plus amples détails sur l'évolution tendancielle des prêts). Ce fléchissement s'inscrivait dans une tendance baissière générale parmi les bailleurs de fonds. En valeur absolue, comme l'indique le chapitre 2, l'assistance fournie à l'agriculture africaine par les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux a diminué régulièrement pendant les années 90 (tableau E.1 de l'annexe E). Plusieurs raisons sont avancées dans les travaux publiés pour expliquer ce recul, notamment le taux d'échec élevé de nombreux projets agricoles, le biais en faveur des zones urbaines, la négligence des gouvernements à l'égard de l'agriculture, l'instabilité politique et, de manière plus générale, le recentrage des priorités des bailleurs de fonds en faveur du développement rural (IFPRI 1993 ; OCDE 2001 ; Banque mondiale 2002a ; DfID 2004).

Quelle que soit la raison de ce recentrage, il signifie non seulement que les ressources fournies au secteur étaient insuffisantes, mais aussi que cette tendance baissière s'est nourrie d'elle-même. Comme le volume des prêts continuait de diminuer, les gouvernants des pays concernés en sont venus, eux aussi, à remettre en question l'importance centrale de l'agriculture dans le développement en Afrique.

*Le succès de la Révolution verte [en Asie] exigeait aussi un soutien politique et une politique macroéconomique favorable des pouvoirs publics. L'aide étrangère a été utile à cet égard. Dans les années 60, l'action gouvernementale dans la plupart des pays en développement était largement axée sur les zones urbaines. L'agriculture était considérée une solution d'attente*

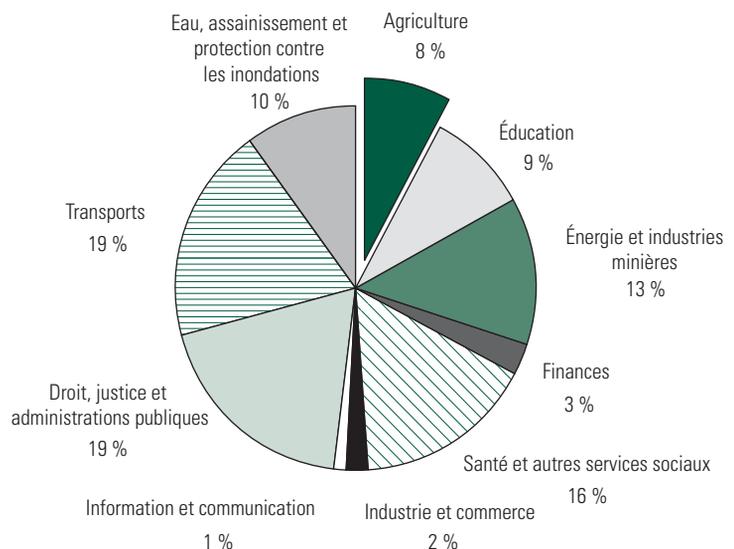
*pour occuper le terrain alors que « l'investissement réel » dans le développement devait nécessairement concerner le secteur urbain des grandes industries. L'aide étrangère a attiré l'attention sur l'importance cruciale de la production agricole pour l'amélioration du bien-être du corps social. Elle a aussi renforcé la position des dirigeants nationaux conscients de l'importance fondamentale de l'agriculture et du pouvoir qu'elle avait de supprimer le goulet de la production alimentaire en Asie (Mellor 1998, p. 58).*

Les prêts de la Banque en faveur de l'agriculture (prêts à l'investissement et DPL) ont repris au début de l'exercice 01 et fortement augmenté au cours de l'exercice 06 pour atteindre 685 millions de dollars, contre 295 millions de dollars en 2005. Cette progression est sans doute attribuable à la revigoration des programmes ruraux de la Banque, comme l'indique la nouvelle stratégie de développe-

**Les prêts à l'investissement effectués par la Banque au cours des 15 dernières années dans le secteur de l'agriculture ne représentent en moyenne que 67,6 millions de dollars par pays.**

**Avec la diminution des prêts pendant les années 90, l'agriculture a perdu de l'importance aux yeux de nombreux acteurs.**

**Figure 3.1 : Répartition sectorielle des prêts à l'investissement en Afrique, ex. 91-06**



Sources : Données de la Banque mondiale.

ment agricole et rural de 2003 (Banque mondiale 2003d). Elle tient aussi sans doute à la prise de conscience de la communauté internationale, qui s'est rendu compte que l'Afrique se laissait distancer et que le secteur agricole était d'une importance fondamentale pour promouvoir la croissance et faire reculer la pauvreté dans la Région.

### Principaux sous-secteurs et influence des directeurs des opérations

*Les bases de données de la Banque ne donnent pas une image fidèle des activités soutenues par la Banque — la catégorie « générale » représente la majeure partie des prêts.*

Les bases de données de la Banque ne donnent pas une image détaillée des diverses activités soutenues par l'Institution dans le secteur agricole. La codification des sous-secteurs, qui devrait permettre d'obtenir des informations sur ces activités, est présentée dans l'encadré 3.1. La base

de données de la Banque comprend huit sous-secteurs agricoles, mais c'est insuffisant pour déterminer le niveau du soutien apporté à certaines activités cruciales qui entravent le développement agricole — crédit, semences, régime foncier, recherche et vulgarisation entre autres. L'examen de la catégorisation actuelle montre que la catégorie « générale » représente approximativement 29 % des prêts consacrés à l'agriculture en Afrique pendant la période couvrant les exercices 1991 à 2006 (figure D.4 de l'annexe D).

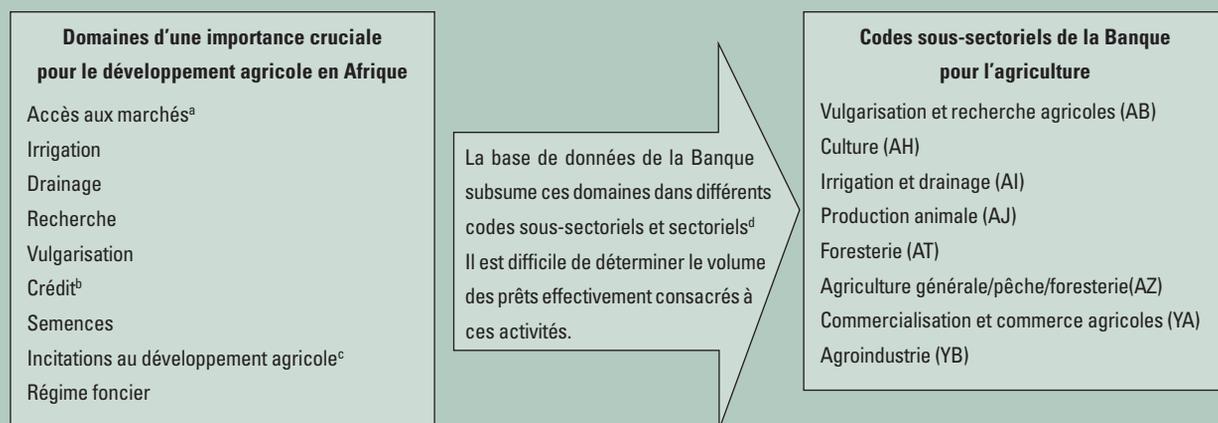
Sur la base de la catégorisation de la base de données de la Banque, le sous-secteur recherche et vulgarisation occupe la deuxième place par ordre d'importance quant au volume des prêts accordés (23 % pour l'ensemble du sous-secteur), suivi par la commercialisation et le

### Encadré 3.1 : Système de codification de la Banque. Des activités agricoles importantes sont mal prises en compte

Le système de catégorisation de la Banque permet aux chefs de projet de donner jusqu'à cinq codes sous-sectoriels par projet. Si les activités d'un projet couvrent plus de cinq sous-secteurs, ils doivent utiliser la catégorie générale. Par conséquent, bien que la catégorie *générale* soit un moyen pratique de gérer les données, l'information sur les détails concernant une proportion importante des prêts à l'agriculture et à d'autres secteurs est per-

due. L'ADR a souligné à maintes reprises ce problème de codification.

Le système de codification réduit les données d'information disponibles pour déterminer l'importance du soutien apporté par la Banque aux activités qui visent à lever des obstacles cruciaux dans le secteur agricole en Afrique.



a. La codification des routes, qui ouvrent l'accès aux marchés, n'entre pas dans l'agriculture.

b. Le crédit à l'agriculture est inclus sous le code AZ (ci-dessus) ou avec les financements aux petites et moyennes entreprises (FE).

c. La restructuration du Ministère de l'agriculture est incluse sous le code de l'administration centrale (BC).

d. Par exemple, l'irrigation et le drainage sont regroupés, ainsi que la recherche et la vulgarisation. Il n'est pas possible de distinguer les montants effectivement consacrés à chacune des activités.

commerce (14 %). Globalement, l'irrigation et le drainage n'ont reçu que 7 % du total des prêts à l'agriculture africaine, mais c'est le sous-secteur le plus important au sein de l'agriculture dans l'ensemble de la Banque (Banque mondiale 2005e). Une étude récente sur la gestion de l'eau dans l'agriculture (IEG 2006g) montre que, pendant la période 1994-2004, 3 % seulement des engagements de la Banque en faveur de l'irrigation et du drainage concernaient l'Afrique.

La Tanzanie a été le principal bénéficiaire des prêts agricoles à l'Afrique pendant les exercices 1991-2006 (10 % environ). Elle est suivie par la Côte d'Ivoire et l'Ouganda. Certains pays africains (Botswana, Cap-Vert, Comores) n'ont obtenu aucun prêt à l'agriculture pendant cette période. Pour plusieurs autres pays (tels que l'Angola, la République démocratique du Congo, la Guinée-Bissau, le Lesotho, le Mozambique, la République du Congo et la Sierra Leone), le montant effectif des prêts agricoles a été très modeste.

Pas un seul pays parmi les 10 premiers n'a bénéficié d'un soutien *constant et simultané* pour tous les sous-secteurs d'importance cruciale identifiés plus haut dans ce rapport (tableau D.4, annexe D). L'examen des stratégies d'aide-pays (CAS) effectué pour les besoins de cette étude montre aussi que la discussion des problèmes agricoles a rarement été accompagnée d'une évaluation holistique du secteur agricole ou d'indications explicites sur la façon dont les priorités agricoles seraient liées aux budgets. Sur les 31 CAS examinées, seule une (Éthiopie 1995) reconnaît pratiquement le caractère intégré des activités agricoles pertinentes pour la promotion du développement agricole.

Près de 83 % des personnes qui ont répondu à l'enquête de l'IEG auprès des agents de la Banque ont indiqué que les directeurs des opérations pour les pays africains ne tenaient pas suffisamment compte de la complexité et du caractère plurisectoriel des activités agricoles lorsqu'il s'agissait de répartir les fonds de l'IDA entre les secteurs. Cette absence de vision d'ensemble tenant compte des multiples aspects du problème est un élément. Un autre élément est que les

systèmes de données de la Banque ne permettent pas d'établir les montants qui ont été affectés à diverses activités cruciales. Cela limite les possibilités de coordonner sérieusement ces activités.

### Performance globale des projets agricoles

Comme on l'a noté plus haut, dans de nombreux projets, les montants investis en faveur de l'agriculture représentent une partie relativement modeste des financements attribués pour des activités rurales plus larges. Pour évaluer les résultats des investissements agricoles, l'IEG n'a examiné que les projets clos du portefeuille Afrique dans lesquels les investissements agricoles représentaient 50 % ou plus du volume des prêts. Les données de l'IEG ont été utilisées pour examiner le bilan de ces projets au regard, a) des projets africains sans volet agricole approuvés pendant la même période, et b) des projets où les investissements agricoles représentaient 50 % ou plus des prêts dans d'autres Régions et qui avaient été approuvés pendant la même période (figure 3.2).

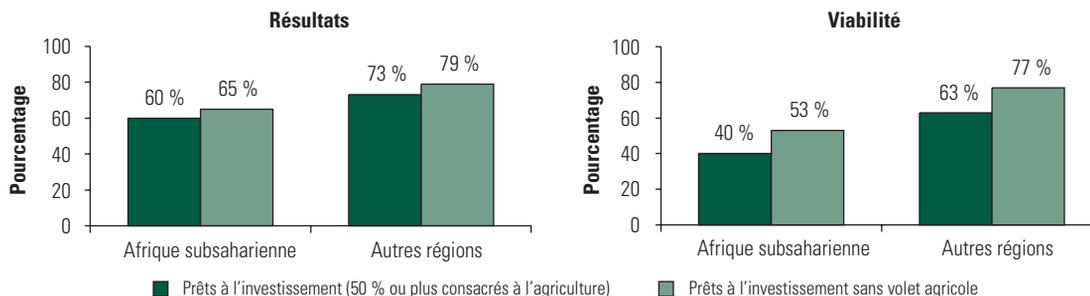
L'examen montre que, pendant les exercices 1991 à 2006, les résultats de 60 % environ des projets clos en Afrique ont été jugés satisfaisants. C'est une proportion inférieure aux 65 % obtenus pour les projets sans volet agricole de la Région. Elle est inférieure aussi aux 73 % de projets jugés satisfaisants pour les investissements agricoles dans les autres Régions (tableaux D.5, D.6 et D.7, annexe D.)

Les données font apparaître une certaine amélioration des notations depuis 2000, mais le nombre des projets d'investissement agricoles (avec un volet agricole supérieur à 50 %) est trop faible pour tirer une conclusion solide (tableau D.8, annexe D).

La performance du portefeuille africain pour les projets agricoles comme pour les autres projets est plus mauvaise que celle des autres Régions, mais ce n'est guère surprenant puisque la qualité de ce portefeuille est inférieure à celle des autres

*La notation attribuée aux résultats obtenus par les projets d'investissement agricoles est inférieure à la moyenne, mais elle s'améliore depuis 2000.*

*Pas un seul pays, parmi les 10 premiers, n'a bénéficié d'un soutien constant et simultané pour tous les sous-secteurs critiques.*

**Figure 3.2 : Notes attribuées aux résultats et à la viabilité des projets**

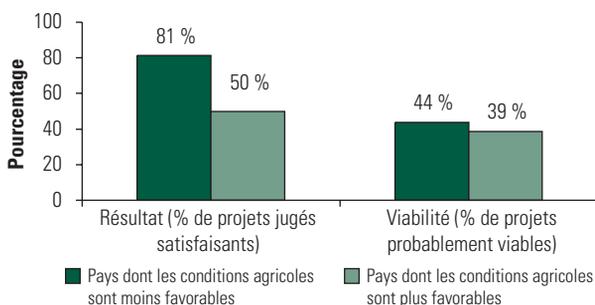
Source : Données de l'IEG.

Note : Comme ces notes concernent l'univers des projets agricoles et non agricoles, les tests de signification n'ont donc pas été effectués. Mais certains analystes notent que, même si l'on présente les résultats pour l'univers, il peut être instructif d'effectuer un test de signification statistique afin de savoir si la performance de la Banque ou les facteurs exogènes ont sensiblement varié dans le temps. L'argument avancé est que les résultats satisfaisants ou insatisfaisants d'un projet donné sont en partie le produit de facteurs aléatoires ou imprévisibles et que le test statistique nous dirait si la variation d'une année à l'autre est plus importante que celle que l'on pourrait attendre avec une variation aléatoire, si la probabilité sous-jacente d'un résultat satisfaisant pour chaque projet était la même que le pourcentage moyen pour l'année.

régions depuis plusieurs années (Banque mondiale 2004a). Toutefois, ce constat tend aussi à indiquer que ce n'est pas seulement la nature des projets agricoles qui en fait des opérations difficiles à exécuter de façon satisfaisante dans la Région. L'examen des ouvrages publiés, les conclusions des examens du secteur agricole au niveau des pays, de même que les examens passés de l'IEG indiquent que l'économie politique, l'instabilité et la faiblesse des capacités institutionnelles ont pesé sur les résultats des projets de la Région (voir chapitre 4).

Compte tenu de la grande diversité des conditions de l'agriculture dans les pays, cet examen a aussi visé à comparer les résultats des

projets de la Banque dans les pays où les conditions qui prédominent dans l'agriculture sont relativement favorables par rapport à des pays où ces conditions sont moins favorables. Chose surprenante, comme le montre la figure 3.3, les projets de la banque dans les pays où les conditions agricoles sont moins favorables obtiennent de meilleurs résultats que ceux des pays où les conditions agricoles sont plus favorables ; mais il faudrait faire une analyse plus approfondie de la question, éventuellement avec des observations sur le terrain, dans le contexte d'une étude plus large de l'IEG sur l'agriculture, car le nombre de projets clos dans les pays où les conditions sont moins favorables est relativement petit. Toutefois, la différence des notations tend à montrer que ce n'est pas seulement la dotation en facteurs qui fait du développement agricole une gageure en Afrique.

**Figure 3.3 : Résultats des projets de la Banque ayant un volet agricole supérieur à 50 %**

Source : Données de l'IEG.

L'examen annuel de la performance du portefeuille effectué par QAG en 2006 conclut aussi que la faible proportion de résultats jugés satisfaisants dans la Région Afrique tient à la fois à des facteurs locaux sur lesquels la banque n'a pas de prise et à des facteurs liés à la Banque, et notamment à la forte proportion d'États fragiles confrontés à une situation difficile (sur laquelle la Banque n'a pas de prise) et à la notation plus faible attribuée pour la qualité à l'entrée et la supervision. Un document de synthèse de l'ADR sur

l'agriculture et la croissance servant les besoins des pauvres note que: « si la croissance tirée par l'agriculture se heurte à plusieurs contraintes fondamentales, beaucoup de ces contraintes (telles qu'une infrastructure déficiente et des marchés sous-développés ou dysfonctionnels) affectent aussi l'ensemble de l'économie » (Banque mondiale 2005k, p. 45).



# Chapitre 4

---

## Points saillants de l'évaluation

- Le cadre institutionnel interne de la Banque n'est pas d'un grand appui pour le développement agricole.
- Si la volonté politique des pays clients paraît plus ferme qu'auparavant, les capacités générales disponibles au niveau national pour soutenir le développement agricole sont maigres et les ressources budgétaires allouées au soutien des activités axées sur le développement agricole sont insuffisantes.
- Les capacités de recherche existent, mais leur maintien et leur renforcement relèvent de la gageure.



Jeune adolescent en train d'irriguer un champ manuellement. Photo de Curt Carnemark, avec l'aimable autorisation de la photothèque de la Banque mondiale.

# Principaux facteurs de performance

---

## Facteurs endogènes (internes à la Banque)

Quatre facteurs liés à l'organisation interne de la Banque influent sur son aptitude à soutenir le développement de l'agriculture en Afrique. Ces facteurs sont les relations entre les pays et les unités sectorielles, les relations entre les unités sectorielles et au sein de ces unités, les compétences techniques des agents de l'Institution et le système de suivi et d'évaluation des activités de la Banque.

### **Relations entre les pays et les unités sectorielles**

La structure de gestion de la Banque répartit les obligations de rendre des comptes et les responsabilités pour la conception et l'exécution des opérations entre *le pays concerné* et les agents chargés du *secteur en question*. Dans cette « gestion de matrice », ce sont les unités sectorielles qui s'occupent des activités de prêt et des travaux d'analyse, mais ce sont les unités de gestion-pays, dirigées par les directeurs des opérations pour chaque pays, qui décident de l'allocation des ressources entre les unités sectorielles concurrentes dans leurs pays respectifs.

Les chefs des projets agricoles de la Région Afrique interrogés dans le cadre de cette étude ont indiqué qu'il n'existait pas de procédures bien définies pour assurer la synergie entre les unités sous-régionales et les unités sectorielles, ce qui avait une incidence négative sur le secteur de l'agriculture. Si l'on peut soutenir que le

processus des CAS a pour fonction d'assurer la synergie, le présent examen a montré qu'il n'existait qu'un lien ténu entre la préparation de la CAS et les prêts à l'agriculture ou les activités hors prêt. Comme le note une évaluation récente par l'IEG de trois projets agricoles en Tanzanie (IEG 2007k), les stratégies retenues pour le pays et la liste des projets financés par la Banque donnent l'impression qu'ils ont été élaborés indépendamment et que l'on s'est efforcé par la suite d'établir une correspondance entre les unes et les autres. Un examen du Groupe d'assurance de la qualité semble confirmer cette conclusion lorsqu'il note que les études sectorielles sont souvent entreprises pour justifier des opérations à un stade avancé de préparation, au lieu de devancer le travail de préparation (QAG 2004).

Les examens au niveau des pays effectués dans le cadre de la présente étude soulignent également ce problème : il ressort de l'examen sur le Kenya que, dans plusieurs des CAS concernant ce pays,

**Le système de gestion de matrice a apparemment une effet négatif sur le secteur de l'agriculture.**

sauf les plus récentes, la relation logique entre la stratégie et le programme de prêt pour l'agriculture n'était pas très bien explicitée. Par exemple, dans la CAS de 1998, si le Projet d'urgence El Niño, les projets routiers et un autre projet d'investissement dans le secteur agricole n'étaient pas forcément incompatibles avec les objectifs de la stratégie nationale et des CAS, il ne semble apparemment pas que ces trois opérations aient fait l'objet d'un processus de sélection rigoureuse aux fins d'établissement des priorités. Rien n'indique que d'autres options aient été écartées. Le constat est le même pour le Cameroun.

**Les CAS comportent rarement une évaluation holistique du secteur agricole, pas plus qu'elles n'établissent le lien entre les priorités sectorielles et le budget.**

L'analyse des CAS effectuée à l'occasion de cet examen a permis de relever d'autres éléments de preuve attestant du manque de synergie entre l'unité-pays et les unités sectorielles. Comme on l'a déjà vu dans le chapitre 3, l'examen des CAS effectué pour les besoins de cette étude montre que la CAS élaborée pour l'Éthiopie en 1995 est celle qui se rapproche le plus des pratiques optimales en ce qu'elle tient compte de l'interdépendance étroite des différentes activités de développement agricole. Cette CAS reconnaît que le Projet national de production d'engrais (1995) et que le Projet de développement de l'industrie semencière (1995) ont été conçus pour accroître la productivité agricole et la sécurité alimentaire grâce à l'augmentation de l'utilisation des semences et des engrais améliorés, reconnus comme les deux intrants les plus importants pour accroître les rendements. Mais il y a une absence totale de coordination entre les deux projets. Il semble que la logique de la CAS n'ait eu aucune influence sur la préparation et la mise en œuvre de ces opérations. Il n'est donc pas surprenant que les données concernant particulièrement l'Afrique, sur lesquelles se fondait l'examen rétrospectif par l'ADR des CAS élaborées au cours des exercices 03 et 04 aient conduit à

**Les contraintes internes encouragent l'élaboration de projets complexes couvrant de nombreuses activités.**

conclure que la majorité de ces stratégies (respectivement 57 % et 63 %) aient été insatisfaisantes pour ce qui est de la taille et de la composition des programmes de prêts ruraux et des

activités hors prêt (tiré de la communication avec l'ADR, en date du 12 décembre 2006).

Les ressources allouées à un secteur dans un programme-pays sont fonction de deux éléments : la conviction de l'unité-pays qu'un secteur particulier vaut la peine d'être soutenu et la demande d'investissement émanant du pays concerné pour le secteur en question. L'enveloppe des ressources mises à disposition par l'IDA est aussi une contrainte parce qu'elle définit la limite supérieure des financements qu'il est possible de répartir entre les secteurs. En général, il n'y a pas plus d'un projet financé dans un secteur donné pendant une année donnée. Cela conduit souvent les services de la Banque à élaborer des projets complexes, car ils sont incités à inclure autant d'activités que possible dans un projet donné.

Un examen interne de la qualité de la supervision pour le projet de politique agricole et de renforcement des capacités intéressant le Lesotho note la tendance à réaliser des opérations complexes de ce genre dans les petits pays parce que chaque projet peut être une occasion unique de travailler dans un secteur pendant plusieurs années. Un examen interne analogue pour le projet mauritanien de renforcement des capacités du secteur financier/privé (ex. 05), qui comportait un volet agricole, conclut lui aussi que les responsables du projet ont tenté d'en faire trop dans un pays dont les capacités administratives étaient faibles. Le responsable de l'examen note avec inquiétude que le projet a tenté de prendre en charge la réforme judiciaire, le code minier, des travaux de recherche sur les ressources halieutiques, la chambre de commerce et la surveillance des établissements bancaires — le tout dans le cadre d'une opération unique.

Un récent rapport de l'ADR (Banque mondiale 2005g) sur des entretiens avec des directeurs d'opérations, dont la majorité étaient basés en Afrique, constate que ces derniers manifestent relativement peu d'intérêt pour les projets agricoles, car la conception et l'exécution de ces opérations exigent davantage de temps, compor-

tent plus de risques et sont plus coûteuses que les autres. Les projets impliquent aussi plus de risques de contentieux que ceux d'autres secteurs, en particulier lorsqu'ils couvrent la foresterie ou des équipements d'irrigation.

Un autre document récent de l'ADR (Banque mondiale 2005i) reconnaît la complexité des projets agricoles et le coût élevé de leur préparation. Les informations sur les coûts de préparation des projets tirées des bases de données de la Banque confirment que les interventions agricoles en Afrique sont plus coûteuses que les projets concernant d'autres secteurs. Ce document constate par ailleurs que les projets agricoles sont plus risqués (voir annexe M). Près de 63 % des agents qui ont répondu à l'enquête menée par l'IEG auprès des agents de la Banque conviennent que les coûts pour la Banque de la supervision et de la préparation des projets agricoles sont nettement plus importants que ceux des projets réalisés dans d'autres secteurs dans la Région Afrique. Certains directeurs d'opérations trouvent aussi que la stratégie rurale de l'Institution (*Reaching the Rural Poor*, Banque mondiale 2003d) avait manqué une occasion d'être véritablement opérationnelle (Banque mondiale 2005g). L'opinion des directeurs d'opérations et des agents de la Banque s'est trouvée renforcée par la médiocre performance des projets agricoles dans les années 90 et semble avoir contribué à inciter la Banque à se désengager de l'agriculture.

Jusqu'à une époque très récente, la demande de prêts émanant des pays clients de la Banque pour le secteur agricole n'était guère importante. Dans un rapport trimestriel de 2003 à la Direction, le directeur de l'ADR note que, selon beaucoup de directeurs d'opérations, la diminution des investissements purement agricoles reflète la demande des emprunteurs, qui optent pour d'autres types de soutien de l'Institution, en particulier le soutien à l'ajustement (lequel a substantiellement augmenté dans la Région), ainsi que la nouvelle orientation des projets agricoles, qui mettent davantage l'accent sur le développement de proximité. Lorsque la Banque soutient d'importants investissements, il s'agit

souvent d'opérations plurisectorielles. Les deux dernières années ont été marquées par un regain d'intérêt des pays africains pour obtenir de la Banque un soutien pour le développement agricole, ce qui s'est traduit par une augmentation des prêts accordés en faveur de ce secteur (voir chapitre 3).

### **Relations entre les unités sectorielles et au sein de ces unités**

La récente évaluation par l'IEG des stratégies de développement basées sur les communautés et des stratégies de développement de proximité (IEG 2005a) attire l'attention sur les effets négatifs que peut avoir l'organisation de la Banque sur la coordination entre les équipes qui travaillent dans des secteurs différents. Le *Rapport annuel sur l'efficacité du développement 2006* de l'IEG (IEG 2006i) note aussi que la structure de gestion de matrice de la Banque n'encourage pas les agents à travailler sur plusieurs secteurs ou à traiter des problèmes intersectoriels. Compte tenu de l'interdépendance des activités qu'elle couvre et des multiples aspects de ces activités, l'agriculture risque plus que d'autres secteurs de pâtir de ce problème. Comme on l'a déjà vu, les résultats du secteur dépendent non seulement de la combinaison de diverses activités liées à l'agriculture — telles que la vulgarisation, le crédit et les semences — mais aussi des activités de secteurs tels que les transports, qui contribuent notablement au développement agricole.

L'interaction entre l'agriculture et le secteur des transports en offre un exemple. Selon les agents qui ont répondu à une question ouverte de l'enquête de l'IEG auprès des services de la Banque, le manque d'infrastructure en milieu rural est une contrainte fondamentale au développement de l'agriculture. Parmi les raisons données pour expliquer la négligence dont souffre ce secteur, il y a le fait que les agents du secteur de l'agriculture escomptent que les routes rurales seront prises en charge par ceux des transports. Mais, comme il y a peu de coordination entre ces deux secteurs, il n'y a pas grand-chose de fait dans les projets de transport de la

*La demande de prêts émanant des pays clients de la Banque n'est pas importante.*

Banque pour le développement stratégique des routes rurales pour faire en sorte que les interventions de l'Institution visant à accroître la productivité agricole dans une zone donnée permettent aussi d'assurer l'écoulement du surcroît de production sur les marchés.

Ce manque de suite dans les opérations se retrouve dans le secteur financier. Ceux qui ont répondu à l'enquête de l'IEG ont indiqué que les agents du secteur financier n'avaient guère cherché à suggérer une stratégie réaliste pour élargir l'accès aux services financiers afin de soutenir la croissance du secteur agricole.

***L'organisation sectorielle de la Banque entrave la coordination intersectorielle.***

De même, la formation agricole dans les universités relève du secteur de l'éducation, et l'agriculture n'en a pas la principale responsabilité. Il n'y a donc apparemment que peu de tentatives faites pour lier le soutien à la formation technique en agriculture aux besoins du secteur agricole. Plus de 80 % des agents qui ont répondu à l'enquête de l'IEG se sont accordés à reconnaître que la coordination entre les services de l'agriculture et les services d'autres secteurs n'était pas satisfaisante au sein de la Région Afrique.

***Quatre-vingt pour cent des agents qui ont répondu à l'enquête ont indiqué que la coordination entre les secteurs n'était pas satisfaisante.***

Même dans un programme d'intervention sectoriel concernant un pays, il y a peu de coordination entre les différents projets. Le rapport d'évaluation effectué par l'IEG pour le projet de développement de l'industrie semencière et le projet national de production d'engrais en Éthiopie (tous deux approuvés en juin 1995) conclut que l'une des caractéristiques communes aux deux projets est l'absence de lien et de coordination au niveau de la conceptualisation, de la conception et de l'exécution, et entre toutes les parties concernées (IEG 2007a, 2007b).

***Même dans un programme sectoriel concernant un pays, la coordination laisse parfois à désirer.***

Les rapports d'évaluation des deux projets ont été soumis au Conseil des Administrateurs de la Banque à la même date, mais chacun ne fait qu'une référence minimale à l'autre

projet. Aucun des rapports n'indique de quelle manière les deux projets harmoniseraient leurs activités, et il y a eu peu de discussion sur les dispositions à prendre pour établir la liaison avec d'autres activités — telles que la vulgarisation, la recherche et le crédit — indispensables pour s'assurer que les activités des projets permettraient d'accroître la productivité agricole. Le rapport national sur le Cameroun, qui s'appuie sur des études antérieures de l'IEG sur le secteur forestier de ce pays (Essama-Nssah et Gockowski 2000) conclut aussi que le programme d'action pour le pays ignore la diversité des activités agricoles et les liens d'interdépendance qui les unissent, ainsi que l'impact majeur qu'a eu la faible productivité du secteur sur le déboisement.

De quelle manière la connaissance des liens d'indépendance entre les activités agricoles que couvrent les interventions dans ce secteur peut-elle le mieux influencer sur la conception des futurs projets agricoles ? Une approche sectorielle, telle que celle retenue pour le Programme d'investissement du secteur agricole en Zambie n'est pas nécessairement la meilleure solution si elle conduit à concevoir des projets complexes. Elle risque d'être incompatible avec les capacités limitées du pays. Les procédures adoptées dans le passé par les bailleurs de fonds rendaient impossible la mise en commun des ressources, comme on a tenté de le faire initialement dans le cadre de l'intervention zambienne.

Une fois que la liste globale des activités est dressée, il est aussi possible de prévoir des interventions séparées, encore que cela présente un gros problème de coordination compte tenu de l'organisation sectorielle de la Banque. Il est indispensable que toutes les équipes de la Banque qui travaillent sur différents projets dans un pays donné prennent conscience du fait que le développement de l'agriculture exige une approche diversifiée et coordonnée.

Au-delà de la Banque, comme on l'a vu dans le chapitre 2, lorsque d'autres bailleurs de fonds interviennent pour soutenir le développement agricole en général, la coordination entre les

donneurs pose des problèmes majeurs du fait qu'il faut dégager un consensus sur la stratégie et les priorités. Avec les prêts-programmes et les prêts au soutien budgétaire, qui sont désormais en augmentation en Afrique, la coordination sera probablement plus difficile. Cela tient au fait que l'allocation de ces fonds relève des ministères, qui sont dans la plupart des cas moins coopératifs que les unités sectorielles de la Banque.

### **Les capacités techniques au sein de la Banque**

Au cours des 20 dernières années, deux grandes réorganisations de l'Institution se sont traduites par une réduction notable des capacités techniques dont disposait la Banque pour soutenir l'agriculture. Dans les années 60 et 70, les aspects techniques des différents volets des projets agricoles ont été traités avec une grande attention. De ce fait, la Banque a maintenu un solide cadre d'agents techniques, qui ont rejoint la Banque au milieu ou à la fin de leur carrière, et la qualité de leur soutien a été reconnue par de nombreux pays clients et le monde dans son ensemble (Banque mondiale 1991a). La réorganisation majeure de la Banque en 1987 a entraîné une réduction substantielle des effectifs techniques de l'Institution<sup>1</sup>. Une étude sur l'aide à l'agriculture africaine effectuée à la fin des années 80 (Banque mondiale 1991b) reconnaît que cette diminution d'effectifs a posé des problèmes.

Une décennie après la première réorganisation, la Banque a lancé une deuxième réorganisation, basée sur le modèle de la matrice, qui a encore réduit les personnels techniques. L'analyse des données du Département des ressources humaines montre que le nombre des agents techniques (ingénieurs en irrigation et pédologues, spécialistes de la vulgarisation, de l'élevage et d'autres domaines) affectés à l'ADR dans la Région Afrique a diminué de façon spectaculaire depuis 1997. Cette année-là, il y avait 40 experts techniques affectés au Département de l'ADR en Afrique, mais en 2006, il n'en restait que 17 (annexe G)<sup>2</sup>. Plus de 67 % de ceux qui ont répondu à l'enquête de l'IEG auprès du personnel reconnaissent que la Région Afrique ne dispose pas d'un nombre suffisant de

spécialistes techniques pour soutenir l'exécution des projets agricoles.

La diminution des capacités techniques de la Banque tient en partie à l'élargissement du programme d'action rural examiné au chapitre 2. Le développement social, le développement rural élargi et d'autres interventions de ce genre sont certes des questions importantes pour l'espace rural, mais l'importance accordée à ces nouveaux domaines dans les stratégies rurales a conduit à donner la prééminence aux généralistes plutôt qu'aux spécialistes de l'agriculture. Les données des Ressources humaines montrent que les personnels travaillant sur le nouveau programme d'action sont passés de 51 % environ des agents de l'ADR en 1997 à 71 % en 2006. Compte tenu des moyens techniques limités dont dispose l'ADR, la Banque a des difficultés à fournir aux pays une orientation et des conseils pertinents sur les questions techniques agricoles, d'autant que les fonctionnaires du secteur agricole qui sont les interlocuteurs de la Banque sont encore pour la plupart des spécialistes techniques. À peu près 65 % des agents qui ont répondu à l'enquête de l'IEG auprès du personnel de la Banque se sont déclarés d'accord ou tout à fait d'accord pour dire que la décision stratégique de la Banque de centrer son action sur le développement rural au sens large avait dilué l'attention portée aux questions techniques liées aux prêts à l'agriculture en Afrique.

La décentralisation semble aussi avoir affaibli l'aptitude de la Banque à soutenir le développement rural<sup>3</sup>. La décentralisation des personnels de l'Institution dans les années 90 a conduit à recruter davantage d'agents locaux dans les représentations de la Banque à l'étranger. Elle a permis de mieux comprendre les problèmes des différents pays et de réduire les coûts de personnel. Si ces deux objectifs sont souhaitables, ils ont conduit à réduire l'influence des experts recrutés sur le marché international et qui avaient une grande expérience et une connaissance approfondie des bonnes pratiques internationales.

*L'élargissement du programme rural s'est accompagné d'une réduction des capacités techniques dans l'agriculture.*

*Les importantes réorganisations de la Banque ont nettement réduit ses capacités techniques dans le domaine agricole.*

***La diminution des capacités techniques a une incidence préjudiciable sur la qualité du dialogue avec les Autorités nationales.*** La diminution des capacités techniques a apparemment affecté la qualité du dialogue engagé avec les départements ministériels des pays au sujet de l'agriculture. Plus de 66 % de ceux qui ont répondu à l'enquête de l'IEG conviennent que le dialogue de

la Région Afrique avec les Autorités nationales sur le développement rural n'aborde pas suffisamment les questions techniques de la productivité de l'agriculture (telles que la fertilité des sols, la gestion de la terre, les régimes fonciers, l'irrigation et les semences améliorées).

La baisse des capacités techniques a aussi affecté la qualité du programme des prêts à l'agriculture. De nombreux directeurs d'opérations interrogés par l'ADR ont indiqué que la commercialisation des intrants et de la production posait des problèmes majeurs dans les pays dont ils étaient chargés tout en estimant que les agents de la Banque étaient incapables de résoudre ces problèmes (Banque mondiale 2005g). D'autres directeurs d'opérations ont noté qu'ils ne trouvaient pas auprès des agents ruraux l'éventail des qualifications dont ils avaient besoin pour des produits tels que les crédits à l'appui de la réduction de la pauvreté (CARP), et ils indiquent que la réduction des programmes ruraux tenait en partie au manque d'attention des agents ruraux lors de l'élaboration des CAS (Banque mondiale 2005g).

### ***Suivi et évaluation***

La Banque demande que tous les projets approuvés soient dotés d'un système de suivi et d'évaluation (S&E). Depuis janvier 1996, lorsque le Département Politique opérationnelle et services aux pays a fourni aux agents de la Banque des directives sur la préparation des indicateurs, la plupart des responsables des projets s'intéressent davantage à la question du suivi et de l'évaluation. L'examen de 54 projets sur un échantillon de 71 opérations (voir annexe A sur les critères de sélection des 54 projets) montre que 73 % des projets financés depuis 1996 comportent des indicateurs liés à

l'agriculture, contre 27 % pendant la période antérieure à cette date. Sur l'ensemble des projets pour lesquels des indicateurs ont été construits, la plupart comportent des indicateurs de production, mais le nombre des indicateurs de résultats et d'impact a augmenté depuis 1996.

Les types d'indicateurs de production et de résultats que comportent les projets agricoles sont très variables, ce qui tient sans doute à la grande diversité des objectifs et des composantes des projets. En général, les documents des projets ne précisent pas la façon dont les indicateurs ont été sélectionnés et, dans bien des cas, les indicateurs mentionnés ne sont pas définis de façon précise. L'ADR a entrepris de préparer des directives pour la construction des indicateurs, mais aucune directive de ce genre n'a encore été diffusée à ce jour.

Même lorsqu'il y a des indicateurs, l'information que contiennent les rapports d'achèvement est rarement d'une grande utilité pour répondre à des questions fondamentales sur les résultats et l'impact des opérations, telles que la désignation des bénéficiaires, les cultures qui ont bénéficié d'un soutien et de quelle manière elles en ont bénéficié, ou les effets positifs qui peuvent être attribués aux projets de la Banque, etc. Un examen interne effectué par l'ADR en 2004 confirme ce constat.

Une mission de supervision récente (février 2006) couvrant la phase II du Projet de gestion des terres arides au Kenya fait état de déficiences dans l'élaboration des rapports, précisant que ces rapports portent essentiellement sur les activités entreprises et non sur leur impact. L'évaluation par l'IEG du premier Projet de gestion des terres arides au Kenya (IEG 2005b) avait aussi noté que cinq indicateurs seulement sur 19 étaient des indicateurs d'impact. Dans son rapport, l'IEG concluait qu'il pourrait y avoir une meilleure évaluation des aspects qualitatifs liés à la réceptivité des institutions de district et des activités axées sur la pauvreté, avec des précisions sur la question de savoir si les avantages du projet avaient été accaparés par les élites.

***Le pourcentage des projets agricoles comportant des indicateurs liés à l'agriculture a considérablement augmenté depuis la fin des années 90.***

En outre, lorsqu'il y avait des indicateurs et que ces indicateurs étaient pertinents, les informations fournies à leur sujet étaient souvent succinctes, ce qui tenait souvent aux faibles capacités des pays ou aux déficiences de la supervision de la Banque. Sur les rapports d'achèvement examinés, 72 % mentionnent des problèmes de suivi et d'évaluation qui ont empêché l'équipe chargée du rapport de fin d'exécution d'évaluer intégralement les résultats ou l'impact du projet. De ce fait, les enseignements que l'on peut tirer sont limités, de même que les possibilités d'élaborer des mesures de suivi réalistes des interventions.

Des déficiences du S&E des projets agricoles en Afrique ont également été relevées dans une étude interne de l'ADR, ainsi que par le Groupe d'assurance de la qualité. Les problèmes constatés au niveau du S&E ne sont pas spécifiques au secteur de l'agriculture, mais étant donné que les résultats des interventions dans ce secteur sont influencés par les interventions dans d'autres secteurs, ainsi que par des facteurs naturels et autres, il est d'une importance capitale que l'information relative aux activités de la Banque soit exacte. L'examen des rapports d'achèvement des projets relève plusieurs cas où les déficiences du système de S&E ont empêché l'équipe RFE de distinguer la contribution du projet aux résultats finaux de la part prise par d'autres facteurs exogènes (tels que les événements climatiques), ou par d'autres projets qui étaient exécutés pendant la même période et visaient des objectifs similaires.

Un autre problème de mesure commun aux projets examinés est la tendance à traiter les bénéficiaires comme des groupes indifférenciés. Rares sont les documents de projet qui donnent la description des paysans qui seront les bénéficiaires du projet. Habituellement, ces documents parlent des bénéficiaires en termes généraux, tels que les *agriculteurs*, les *parties prenantes* ou les *petits exploitants*. Il est important de différencier les catégories d'exploitants agricoles comme le souligne une étude sectorielle récente effectuée en Zambie (Banque mondiale 2007e). À propos de la possibilité d'instaurer un mode d'exploita-

tion commercial dans les petites exploitations, le rapport note (p. 7 et 8) :

*Lorsque l'on envisage d'appliquer des méthodes d'exploitation commerciales dans les petites exploitations, il est important de tenir compte du fait que le petit paysannat zambien ne constitue pas un groupe homogène d'agriculteurs. Pour élaborer des stratégies viables d'exploitation commerciale dans les petites exploitations, il est crucial de comprendre l'hétérogénéité des ménages ruraux zambiens et les différents potentiels qu'ils ont en tant que producteurs agricoles. Il y a des différences notables dans les actifs, le capital humain et les possibilités de génération de revenus des ménages des petits paysans, tout comme dans les stratégies qu'ils élaborent pour subvenir à leurs besoins.*

**Toutefois, lorsqu'il y a des indicateurs, l'information qu'ils fournissent est souvent d'une valeur limitée.**

**Les projets examinés tendent aussi à traiter les bénéficiaires comme des groupes peu différenciés.**

Du fait de l'intérêt accru qui est porté à la promotion des exportations agricoles non traditionnelles et de la rigueur croissante des normes exigées par les importateurs, il sera encore plus important d'avoir une idée exacte des capacités de production des petits exploitants.

Il y a aussi une dimension sexuelle dans la description qui est faite des agriculteurs. Près de 50 % de la production vivrière en Afrique est assurée par les femmes, et les problèmes auxquels elles se heurtent pour avoir accès à la terre, au crédit et à la vulgarisation sont différents de ceux que rencontrent les hommes. Pourtant, l'examen du portefeuille montre que, dans la plupart des cas, lorsqu'il est question d'agriculteurs dans les documents des projets, il est difficile de dire s'il s'agit

**Presque la moitié de la production vivrière de la Région est assurée par les femmes, et bien que certains des problèmes auxquels elles se heurtent soient particuliers à leur sexe, lorsque le terme « paysan » est employé dans les documents d'un projet, il est difficile de dire si l'analyse concerne des agriculteurs ou des agricultrices.**

d'hommes ou de femmes. Sur les 71 documents examinés, seulement deux établissent clairement le lien entre le sexe des bénéficiaires et les objectifs du projet, incluent des composantes spécifiques pour les femmes et comportent des indicateurs pour mesurer l'impact du projet sur les femmes.

Les ouvrages publiés montrent aussi que les changements dans la répartition des tâches se produisent dans le temps pour plusieurs raisons (Doss 1999). Les hommes peuvent se tourner vers des activités qui sont traditionnellement du ressort des femmes lorsque de nouvelles opportunités se présentent et que les activités auparavant réservées aux femmes deviennent plus productives ou plus rentables (Doss 1999). Cela montre qu'il est nécessaire de fournir une description plus complète des ménages visés par les projets afin de pouvoir concevoir des interventions qui ciblent les besoins des paysans et indiquer les différences d'impact des interventions sur les différentes catégories de bénéficiaires.

L'accent mis récemment sur les méthodes d'approche réceptives aux besoins des clients en matière de développement agricole exige de porter une attention encore plus grande aux détails concernant les ménages agricoles. Les équipes chargées des projets pourraient faire valoir que ces détails sont parfois inclus dans les enquêtes auprès des bénéficiaires et dans les autres documents établis pour ces interventions. Mais ces documents ne sont pas facilement accessibles et, comme l'information n'est pas fournie dans la phase d'achèvement, il est difficile de dire dans quelle mesure l'information qu'ils contiennent est éclairante ou constitue un élément de l'évaluation de la contribution de la Banque.

L'examen du portefeuille montre aussi que 40 % des projets clos fournissent des indications sur la variation des rendements par le biais des indicateurs, mais les rendements pour chaque culture sont donnés globalement. Il est donc impossible de distinguer les différences entre différents types d'exploitation, de systèmes de production

ou de zones agro-écologiques. En outre, l'information sur le projet n'indique pas les critères retenus pour choisir les cultures mentionnées dans les rapports. Dans de nombreux cas, la section relative à l'analyse économique des documents du projet donne aussi des indications sur certaines cultures, mais, comme pour les indicateurs de rendement, il est difficile de dire si ce sont les seules cultures soutenues par le projet ou si elles ont été choisies pour calculer le taux de rentabilité économique. Cet examen corrobore la conclusion d'un examen interne de l'ADR effectué en 2004, qui note que, tant que la Banque ne prendra pas de mesures pour remédier à l'utilisation insuffisante des indicateurs axés sur les résultats, aux déficiences du suivi et de l'évaluation et à la conception inappropriée des rapports, qui ne facilitent pas la description des résultats des projets, il est peu probable que la Banque puisse suivre efficacement et utilement les résultats de ses interventions dans la Région Afrique.

### **Les facteurs propres aux pays**

En l'absence de volonté politique, d'engagement et de moyens d'action dans les pays que la Banque soutient, il y a peu de chances que les activités qu'elle organise pour soutenir le développement agricole soient efficaces. Comme la Région Afrique compte 47 emprunteurs potentiels, il serait difficile de s'attaquer aux problèmes propres à chacun d'entre eux. Cette section est donc plutôt centrée sur deux facteurs importants communs à l'ensemble des pays. Il s'agit des aspects critiques de la question plus large de la gouvernance qui, selon les conclusions des évaluations et les travaux publiés, freinent le développement de l'agriculture en Afrique<sup>4</sup>. Si la volonté politique, l'engagement et la stabilité sont relativement peu sensibles à l'influence extérieure, la Banque peut contribuer à renforcer les capacités dont disposent les pays pour formuler et mettre en œuvre des politiques rationnelles en finançant des programmes de formation et d'assistance technique.

### **Volonté politique et engagement**

La nécessité d'une volonté politique aux niveaux

les plus élevés est l'un des enseignements les plus importants que l'on peut tirer de l'expérience asiatique dans le domaine du développement agricole. Elle se traduit directement par un contexte globalement favorable de l'action gouvernementale et des dotations budgétaires aux institutions agricoles et aux infrastructures qui s'y rapportent (IFPRI 2004b). Avec le NEPAD et le CAADP, il semble qu'il y ait maintenant un engagement politique de la part des gouvernements africains de soutenir le développement de leur secteur agricole. L'examen des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) effectué par l'IEG (IEG 2003b) montre aussi qu'une grande majorité des documents examinés (94 %) identifie les questions agricoles comme un élément central de la lutte contre la pauvreté. Les gouvernements africains, dont beaucoup consacrent moins de 1 % de leur budget à l'agriculture, ont décidé lors du Sommet de l'Union africaine, en juillet 2003, d'allouer d'ici cinq ans au moins 10 % des ressources budgétaires nationales à la mise en œuvre de politiques et de programmes pour soutenir l'agriculture. Reste à savoir si ces pays seront en mesure d'honorer leur engagement.

La volonté politique de développer l'agriculture n'était pas très affirmée au début de la période qui a suivi les indépendances, ainsi qu'en témoignent le soutien budgétaire et le contexte global de l'action gouvernementale pour le secteur. Si les politiques adoptées par les pays de la Région différaient, l'agriculture était de manière générale lourdement taxée et, dans bien des cas, les offices paraétatiques qui détenaient le monopole de la commercialisation fixaient les prix à un niveau inférieur à celui du marché.

Toutefois, les gouvernements ont aussi transféré des ressources via les subventions aux intrants et les crédits bonifiés. C'est pourquoi, certains analystes disent que les pays d'Afrique ont suivi une stratégie contradictoire, qui consiste à extraire des surplus d'un côté et à transférer des ressources de l'autre. Cette stratégie a permis aux gouvernants de pourvoir aux besoins des petits exploitants et de fournir des denrées alimentaires à bon marché à la population

urbaine. Mais elle était financièrement insoutenable et n'a pas contribué au développement de l'agriculture.

Puis, au milieu des années 80, les pays africains ont été confrontés à des crises graves — appauvrissement alarmant des populations, pénuries de denrées alimentaires et faibles niveaux d'alphabétisation et de santé, baisse des prix des produits de base et alourdissement de la dette publique qui les garrottait (IEG 1998a). La performance de l'agriculture a faibli à mesure que les superficies mises en culture augmentaient et que les meilleures terres étaient épuisées. Il s'en est suivi une période d'ajustement structurel lorsque, sous les pressions exercées par la Banque et le FMI, plusieurs pays ont entrepris des réformes majeures.

L'engagement politique tant en faveur des réformes sectorielles qu'en faveur du développement agricole était souvent tiède pendant la période d'ajustement structurel. De nombreux gouvernants n'ont pas accepté le principe des réformes et ne faisaient pas confiance au fonctionnement des mécanismes du marché (Jayne et autres 1999). Les ministres de l'agriculture n'ont pas accepté la réduction de leurs attributions, préférant conserver leur budget et leur pouvoir même lorsqu'eux-mêmes ou l'administration centrale avaient pris l'engagement verbal d'engager des réformes de libéralisation (Foster et autres 2001). Les organisations de la société civile se sont souvent opposées aux réformes au motif qu'elles pénalisaient les pauvres, et certaines ont exprimé leurs craintes que les réformes ne leur fassent perdre des sources de recettes publiques (Kherallah et autres 2002).

Au Sénégal par exemple, l'État a tout fait pour conserver le contrôle de la transformation et de la commercialisation des arachides, principal produit pourvoyeur de recettes d'exportation (IFPRI 2000). Au Mozambique, une évaluation des projets effectuée par l'IEG (IEG 2002a) révèle que, selon une opinion largement

*La volonté politique et l'engagement en faveur du développement agricole semblent progresser en Afrique.*

répandue dans le pays, un programme de réformes soutenu par la Banque pour libéraliser le secteur des noix de cajou avait « tué » l'industrie économiquement viable de transformation de ce produit. Les conclusions de la Banque et des travaux publiés sur la question diffèrent et, si des éléments d'appréciation récents indiquent que la production augmente grâce aux technologies intermédiaires, le processus de réforme lui-même a clairement contribué à

***La timidité de l'engagement politique s'est manifestée à de nombreux égards.***

envenimer les relations entre la Banque et le Gouvernement. Globalement, il semble que ce soit un cas où les conditions de la Banque ont été poussées trop loin alors que les Autorités nationales n'étaient ni convaincues ni engagées. Un document du Bureau national de recherche économique (McMillan, Rodrik, and Welch 2002, p. 28) note :

*Pour les réformes, il n'a pas été tenu grand compte des imperfections substantielles du marché. Pratiquement personne ne s'est soucié de la crédibilité des réformes et des mesures à prendre pour renforcer cette crédibilité. Le Gouvernement a fait peu d'efforts pour gérer les retombées politiques qui auraient dû être relativement faciles à prévoir ex ante. Et la Banque mondiale n'a pas pris la bonne mesure de l'inefficacité qu'il y avait d'acheter une réforme avec une aide assortie de conditionnalité. De tous ces points de vue les noix de cajou mozambicaines fournissent une étude de cas instructive des infortunes qui pouvaient arriver aux réformes que les pays africains ont engagées au cours des deux décennies précédentes.*

Le manque d'enthousiasme des dirigeants africains pour les réformes dans un premier temps traduisait probablement leurs doutes quant à la réactivité de l'économie face à ces réformes (Jayne et autres 1997). Dans bien des cas, les réformes ont donc été engagées parce qu'elles conditionnaient l'octroi d'un prêt. L'examen du secteur agricole du Kenya montre que l'un des enseignements importants tirés des

projets de gestion du secteur agricole, de réforme des entreprises paraétatiques et de réforme économique et du secteur public est que l'arme de la conditionnalité pour promouvoir les réformes n'est pas efficace en tant que telle, et qu'il faut instaurer des mécanismes pour faciliter la communication Banque-client et consulter davantage les milieux politiques et la société civile.

L'examen des rapports d'achèvement des opérations d'ajustement structurel et d'investissement dans plusieurs pays fait apparaître plusieurs manifestations de l'insuffisance de volonté politique : insuffisance des fonds de contrepartie pour les projets, retards dans l'adoption de réglementations importantes et le démantèlement des entreprises paraétatiques, incohérence des directives et retards dans l'adoption de différentes mesures, entre autres. L'examen des évaluations de la supervision des projets d'agriculture effectué par le Groupe d'assurance de la qualité confirme que le peu d'empressement des Autorités nationales a posé un problème substantiel pendant la supervision. Dans 56 % des projets clos pour lesquels l'action de l'Emprunteur a été jugée insatisfaisante à l'achèvement des opérations, le manque de volonté politique a pesé sur les résultats (voir encadré 4.1).

Le manque d'engagement des Autorités nationales explique en partie l'insuffisance des dotations budgétaires allouées à des systèmes de recherche et de vulgarisation d'importance cruciale dans plusieurs pays africains. L'examen du secteur agricole au Nigéria montre que, si le pays dispose du plus important système de recherche de la région, les crédits alloués à ce système ont fortement diminué dans les années 80 avec la chute des cours du pétrole. L'évaluation récente par l'IEG du deuxième projet de recherche agricole (ex. 08) et du second projet national de vulgarisation agricole (ex. 97) montre que la viabilité demeure le problème le plus préoccupant du fait que les responsables concernés n'ont pas vraiment cherché à faire des projections réalistes pour ajuster en conséquence la taille des activités du secteur public.

#### Encadré 4.1 : L'insuffisance de volonté politique a pesé sur les résultats des opérations

Le rapport d'achèvement du Projet togolais de services agricoles (ex. 98) juge l'action de l'emprunteur insatisfaisante et note : « Le Gouvernement n'a pas fourni en temps voulu et de manière appropriée les fonds de contrepartie nécessaires aux agents d'exécution et, pour des raisons encore mal élucidées, il a déchargé l'ICAT des services de vulgarisation pour la production de coton pour en confier de nouveau la responsabilité à la SOTOCO, qui

avait été précédemment déchargée de ces fonctions » (Banque mondiale 2003f, p. 12).

L'étude du secteur de l'agriculture au Kenya effectuée par l'IEG en 1998 (IEG 1998c) conclut aussi que le peu d'adhésion au projet a été un handicap qui a grandement compromis l'efficacité au plan du développement des opérations soutenues par la Banque au Kenya.

Dans certains cas, le manque de volonté politique traduisait un problème de gouvernance plus profond, ce dont il n'a pas toujours été tenu compte pour la mise en œuvre des projets de la Banque. Les examens du secteur de l'agriculture du Cameroun, du Kenya et de la Tanzanie montrent que les interventions de la Banque indiquent que l'Institution ne se rend pas bien compte du temps qu'il faut pour mener à terme des réformes importantes. Dans de nombreux cas, les rapports d'achèvement des projets et les évaluations des projets par l'IEG montrent aussi que le rythme et la portée des réformes préconisées dans les pays de la Région dépassaient les capacités des pays concernés.

Au Kenya par exemple, les réformes ont pris du retard et souffert des revirements liés à des raisons politiques parce que les prévisions concernant les mesures à prendre pour faire adopter des réformes par le Parlement et les exécuter étaient irréalistes. En Zambie, l'évaluation des projets relatifs aux premier et deuxième crédits pour la privatisation et la réforme industrielle montre que les programmes de réformes inclus dans les deux projets dépassaient les intentions du Gouvernement et les capacités dont il disposait pour les mener à terme. Au Cameroun et au Nigéria, d'autres facteurs ont joué. Les examens sectoriels des pays montrent que l'engagement en faveur du secteur de l'agriculture a augmenté et diminué en même temps que les recettes pétrolières.

De nombreux pays sont revenus sur les réformes à la suite de chocs exogènes ou d'une évolution de la situation économique (IFPRI 2000). La

guerre civile qui a éclaté dans le nord et l'est de l'Ouganda par exemple a contraint le Gouvernement à redéployer des ressources et même à ignorer certaines composantes de la libéralisation telles que l'interdiction d'imprimer de la monnaie pour couvrir les déficits budgétaires

(Bazaara 2001). Le Malawi a réinstauré les subventions aux engrais qui avaient été progressivement supprimées dans le milieu des années 80 à cause de la dévaluation de la monnaie, et l'interruption des liaisons routières à travers le Mozambique a entraîné une hausse substantielle du prix des engrais (IFPRI 2000). Au Ghana, le rapport d'évaluation des projets effectué par l'IEG (IEG 2001) conclut que, si l'ajustement structurel a été un élément majeur du soutien apporté au pays après 1990, en 1992, en pleine période électorale, les dépenses publiques financées par les emprunts au secteur bancaire ont augmenté de façon substantielle avec la hausse des rémunérations de la fonction publique. Cette politique, qui a entraîné une forte progression de la masse monétaire et des taux d'inflation élevés, niait les principes de la réforme.

#### **Capacité des pays à soutenir le développement de l'agriculture**

La volonté et l'engagement en eux-mêmes ne sont pas suffisants pour soutenir le développement de l'agriculture. Encore faut-il disposer des capacités nécessaires. Dans de nombreux pays africains, l'insuffisance des capacités empêche les pouvoirs publics de mener efficacement les tâches de

*Le manque d'engagement explique aussi en partie l'insuffisance des crédits alloués à des systèmes de recherche et de vulgarisation d'une importance cruciale.*

*Les chocs exogènes ou des facteurs internes ont conduit de nombreux pays à revenir sur les réformes.*

*Dans de nombreux pays africains, l'insuffisance des capacités empêche les pouvoirs publics de mener efficacement les tâches de planification et de préparation du budget, de gestion de l'aide au développement et de l'organisation des services.*

planification et de préparation du budget, de gestion de l'aide au développement et de l'organisation des services (Commission pour l'Afrique 2005). Certains pays souffrent d'une pénurie de cadres scientifiques et techniques compétents. Ce problème tient en partie à la qualité de l'enseignement dispensé dans les universités, qui n'entre pas dans le cadre de cet examen, mais qui là encore renforce la dépendance du développement agricole à l'égard d'autres secteurs.

Le renforcement des capacités institutionnelles des pays a occupé une priorité élevée dans le programme d'action des bailleurs de fonds au cours des deux dernières décennies, et c'est aussi un volet important de nombreux projets agricoles de la Banque. La présente étude a permis de répertorier un certain nombre d'activités de la Banque axées sur la formation pour soutenir la mise en place de systèmes d'alerte précoces pour les sécheresses et d'autres catastrophes naturelles, améliorer les capacités des systèmes de suivi et d'évaluation, élaborer des systèmes d'information et renforcer les capacités des ressources humaines en organisant entre autres des programmes d'enseignement supérieur. Les projets de la Banque ont aussi fourni un appui pour la revitalisation et la restructuration des capacités de la recherche agricole afin d'en améliorer la cohérence et la qualité, et pour la formation d'agents de recherche<sup>5</sup>. La Banque a aussi fourni un soutien pour le CGIAR, qui a investi plus de 3,2 milliards de dollars en valeur nominale pour la recherche

et le renforcement des capacités en Afrique depuis 1971 (voir encadré 4.2). En outre, depuis que la Banque a commencé à défendre la cause des pays en développement dans les accords commerciaux internationaux, le renforcement de leurs capacités à négocier les questions commerciales est aussi devenu un élément du programme d'action centré sur le renforcement des capacités.

turation des ministères techniques et la privatisation des offices de commercialisation des céréales et des denrées agricoles (un domaine critique de gouvernance), la mise au point de systèmes de gestion et la capacité à améliorer l'allocation et l'utilisation des ressources budgétaires et humaines, ainsi que pour renforcer la capacité à formuler des politiques et des stratégies rurales et agricoles. La contribution à la formulation des stratégies en particulier a augmenté depuis l'exercice 2002.

Parfois, la privatisation et la restructuration des ministères techniques ou des entreprises paraétatiques entrent dans le cadre d'un programme de réformes économiques plus large dans le pays, comme ce fut le cas par exemple des premier et second crédits zambiens pour les réformes industrielles et la privatisation (ex. 92 et 93). Dans d'autres cas, les projets agricoles ont été principalement axés sur les institutions du secteur, comme pour le projet tanzanien de gestion du secteur agricole (ex. 04). Le projet éthiopien de développement du secteur semencier (ex. 95) mettait aussi surtout l'accent sur le renforcement des capacités institutionnelles et humaines. La principale activité du projet visait la restructuration et la décentralisation de l'Ethiopian Seed Enterprise afin de créer une agence fondée sur un mode d'exploitation commercial.

Le soutien au renforcement des capacités des administrations régionales et infrarégionales a pris de l'importance avec la vague de décentralisation dans les pays clients de la Banque. En outre, plusieurs projets, en particulier à partir de la fin des années 90, ont fourni un appui pour renforcer les organisations de producteurs et les groupes d'agriculteurs ou d'usagers, soit pour les aider à assumer davantage de responsabilités au niveau de l'exploitation et de l'entretien, comme pour les groupes d'usagers de l'eau, soit pour améliorer les capacités de négociation des organisations de producteurs comme dans le cas des tentatives faites pour renforcer les producteurs de coton ou de café. Ces projets étant devenus populaires, les projets de la Banque ont visé à fournir une assistance sous forme de

*La contribution de la Banque mondiale à la formulation des politiques s'est renforcée depuis 2002.*

La Banque fournit aussi un appui pour laestruc-

### Encadré 4.2 : Historique et problèmes que posent les capacités nationales de recherche en Afrique

Le CGIAR est un réseau de 15 centres internationaux de recherche agricole, qui ont tous des programmes en cours en Afrique, bien que seulement quatre d'entre eux soient implantés dans le continent. En outre, certains pays africains sont aussi dotés de systèmes nationaux de recherche agricole.

Au début des années 60, 10 % des chercheurs agricoles en Afrique étaient Africains et 90 %, des agents expatriés. Mais au début des années 90, les programmes de formation à l'étranger ont permis de renverser ce ratio.

Cet effort massif de renforcement des capacités est un important succès, mais les observateurs avertis s'accordent en général pour penser que la recherche agricole en Afrique aujourd'hui est plus faible et à un stade de maturité moins avancé que la recherche en Asie et en Amérique latine. Actuellement, 80 % (4 800) des chercheurs agricoles africains sont concentrés dans 13 pays, tandis que les 20 % restants (1 200) sont dispersés dans 35 pays du continent.

Peu de temps après l'indépendance, de nombreux gouvernements ont nationalisé ou supprimé les instituts régionaux de recherche de l'ancienne puissance coloniale. Les 20 années qui ont suivi l'indépendance ont été marquées par un développement substantiel des systèmes nationaux de recherche agricoles, mais ce n'était pas systématiquement planifié et l'efficacité de la recherche en a quelque peu souffert. Le processus a été fragmenté du fait que les départements au sein des différents ministères ont cherché à renforcer leurs propres capacités de recherche.

Pendant la période d'ajustement en Afrique, la réforme de la fonction publique a fourni l'espace politique nécessaire pour consolider et restructurer la recherche agricole dans une grande partie du continent. Cette période a aussi été marquée par un regain d'intérêt de la part des bailleurs de fonds pour la recherche agricole nationale en Afrique. C'est ainsi que des unités, des agents et des équipements de recherche ont été enlevés à différents ministères, dont ceux de l'agriculture et de l'élevage en particulier, et regroupés au sein d'une structure semi-autonome.

En 1991, 28 des 47 pays d'Afrique avaient adopté cette structure pour leurs programmes de recherche nationaux. Les financements des bailleurs de fonds ont facilité ce processus, mais ils ont aussi conduit la recherche agricole à dépendre de cette assistance puisqu'elle a perdu ses budgets traditionnels au sein des

ministères d'exécution dans une période marquée par l'austérité budgétaire et la réorganisation des budgets publics. L'efficacité de la recherche en Afrique dépend non seulement du lien entre les institutions du CGIAR, mais aussi de la solidité des systèmes de recherche nationaux. La Banque mondiale est le principal pourvoyeur de fonds de ces systèmes. Mais après plus de 40 ans d'indépendance, beaucoup d'entre eux sont peu solides et financièrement instables. Des réformes prometteuses ont été engagées pour consolider les systèmes de recherche dans plusieurs pays et une attention accrue est portée à l'établissement d'alliances et de partenariats avec les universités et le secteur privé. Les programmes de dons compétitifs se développent rapidement eux aussi.

En 1985, un groupe de bailleurs de fonds a décidé, lors de la réunion du CGIAR à Tokyo, de créer le Programme spécial pour la recherche agricole en Afrique (SPAAR). Ce programme visait à améliorer la coordination de l'assistance des bailleurs de fonds à la recherche agricole en Afrique et à renforcer les capacités des systèmes nationaux à utiliser la nouvelle technologie du système du CGIAR. La décision de créer le Forum pour la recherche agricole en Afrique (FARA) a été prise en 1997 lors de la dix-septième session plénière du SPAAR. Le FARA a été conçu comme un forum facilitateur et un cadre d'échanges d'informations entre les organisations sous-régionales, ainsi que comme une institution facti-tière représentant l'Afrique.

Les activités de ce partenariat n'ont pas été évaluées par une entité indépendante. Toutefois, le problème le plus important qui se pose tient au fait que les systèmes nationaux sont désormais tributaires des bailleurs de fonds, dont les financements représentent une grande partie de leurs ressources, et il est difficile de dire si ces ressources resteront disponibles à l'avenir pour soutenir et renforcer leurs activités. Le même problème se pose pour les projets coopératifs de recherche au niveau local — c'est le cas par exemple de la collaboration des institutions du CGIAR telle que celle qui lie le CIAT et le Réseau de recherche sur le haricot en Afrique centrale et orientale. La Banque soutient ce genre de travail en réseau, mais, du fait de la persistance du problème de la viabilité financière de la recherche agricole africaine, il faut un ciblage et un soutien plus déterminés de ces options de coopération régionale.

Sources : Eicher et Rukuni 2003 ; Ndiritu et autres 2004 ; <http://www.fara-africa.org/about-us/>

***Les objectifs irréalistes ou trop ambitieux retenus pour les projets pèsent sur leur performance.*** formation aux fonctionnaires de l'État afin de renforcer leurs capacités à organiser des services efficaces par rapport aux coûts pour les communautés rurales et les organisations de producteurs.

Les auto-évaluations de la Région Afrique et les évaluations de projets effectuées par l'IEG montrent que le volet renforcement des capacités dans le cadre du soutien de la Banque a eu beaucoup moins de succès que prévu. Un *Précis* de l'IEG sur le renforcement des capacités dans le secteur agricole en Afrique note : « si certains succès ont été obtenus dans la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel avec la réduction des activités gouvernementales à des proportions plus gérables et la libéralisation des politiques économiques, qui ont amélioré l'allocation des ressources et les incitations, le bilan des interventions conduites pour accroître les capacités des institutions publiques est plus nuancé » (IEG 1999c, p. 2).

***Les déficiences des programmes de formation des capacités ont aussi pesé sur les résultats des opérations de renforcement des capacités.*** Même à l'heure actuelle, les ministères de l'agriculture locaux restent des partenaires faibles et relativement inefficaces pour la promotion du développement du secteur agricole. La faiblesse des capacités des emprunteurs est un point noir

important dans 77 % des cas où les interventions soutenues par la Banque ont été qualifiées d'insatisfaisantes. Cette conclusion est particulièrement préoccupante à l'heure du recentrage des prêts de la Banque en faveur du soutien budgétaire, ce qui implique que ces ministères faibles seront amenés à assumer un plus grand nombre de décisions de gestion pour l'établissement des priorités. Pour ce genre de projets, il est indispensable que la Banque procède à une analyse réaliste des capacités institutionnelles existantes dans la phase de préparation des opérations et que les documents d'évaluation évaluent clairement ces capacités.

La conception irréaliste et trop ambitieuse des projets est un problème majeur, qui affecte près de la moitié des projets dont les résultats ont été

jugés insatisfaisants. Dans plusieurs projets de la Banque, l'évaluation des ressources disponibles pour soutenir les activités une fois le projet achevé est irréaliste. Pour le projet tanzanien de gestion du secteur agricole (ex. 94) par exemple, le rapport d'évaluation prévoyait que les économies réalisées grâce au dégraissage du ministère de l'Agriculture permettraient de financer l'alourdissement des charges récurrentes, mais l'évaluation récente du projet montre que les ministères de l'agriculture semblent aussi à court de fonds d'exploitation qu'ils ne l'étaient avant le projet.

La Banque a une longue habitude de ce problème, en particulier dans les pays d'Afrique, où le Trésor tend à s'approprier les économies réalisées grâce au dégraissage des ministères. Les financements sont en général étroitement liés aux effectifs. La même situation se retrouve au Kenya, où les économies dégagées grâce aux réformes du Département des forêts ont été redéployées ailleurs. Puisque la Banque effectue des examens des dépenses publiques, elle devrait pouvoir subordonner l'approbation des projets sectoriels à l'adoption de normes d'évaluation plus rigoureuses pour la viabilité financière en fonction des contraintes budgétaires connues (IEG 1999c).

Les déficiences des programmes de formation organisés dans le cadre des activités de la Banque ont aussi pesé sur les résultats des opérations de renforcement des capacités. Dans certains cas, la formation voulue n'a pas été organisée ; dans d'autres, les agents formés n'ont pas été utilisés de façon efficace. Un examen effectué par la Région Afrique en 1997 conclut que la formation est souvent la composante la plus mal définie d'un projet (Banque mondiale 1997a). Un examen des rapports d'achèvement fait apparaître que, dans 15 % des projets achevés dont les résultats ont été jugés insatisfaisants, les déficiences de la formation ont aussi été identifiées comme étant un élément du problème. Par exemple, l'objectif global du projet malien de promotion de l'irrigation (ex. 97) était d'améliorer la petite irrigation à travers des activités de renforcement des capacités et d'en promouvoir le développement afin de faciliter la diversifica-

tion des investissements, la productivité et la sécurité alimentaire dans les exploitations. Tout en notant que le bilan du volet renforcement des capacités est insatisfaisant, le rapport précise que les activités de formation étaient sporadiques et insuffisamment intégrées dans un programme adapté aux besoins de formation des organisations de producteurs.

Le rapport d'achèvement du projet gambien de services agricoles (ex. 93) constate que les agents qui avaient été spécifiquement formés à l'étranger pour améliorer les capacités d'analyse sectorielle avaient été affectés à d'autres départements. Au Malawi, l'impact des mesures prises pour renforcer les capacités, notamment au ministère de l'Agriculture, a été limité en raison de la rotation rapide du personnel de contrepartie, en particulier parmi les économistes (IEG 1998d). Dans d'autres cas, tels que le projet malien de gestion des ressources naturelles (ex. 92), l'IEG a constaté que les fonctionnaires qui avaient bénéficié d'une formation avaient obtenu

un emploi dans le secteur privé, les ONG ou même à l'étranger une fois que le projet avait été achevé (IEG 2003e).

Les responsables concernés n'ont pas suffisamment tenu compte des incitations et d'autres facteurs tels que le niveau des rémunérations et les promotions professionnelles, qui sont importants pour retenir les agents très qualifiés. Il est maintenant largement reconnu que le niveau trop faible de la rétribution des fonctionnaires explique les problèmes de capacités dans la plupart des pays d'Afrique et que cela réduit gravement l'efficacité des interventions axées sur le renforcement des capacités (IEG 1999c). Mais la plupart de ces facteurs ne peuvent pas être traités de manière appropriée dans des interventions sectorielles et, pour les régler, il faut souvent engager des réformes de la structure des rémunérations de la fonction publique, de la notation des agents et des systèmes de récompense.

*On n'a pas suffisamment misé sur les incitations pour retenir les agents très qualifiés.*



# Chapitre 5

---

## Points saillants de l'évaluation

- La Banque a apporté son appui à un grand nombre de domaines qui ont une incidence sur le développement agricole, mais dont l'évolution est parfois difficile à suivre.
- Toutefois, ces interventions sont éparpillées et il n'existe entre elles aucun lien qui tienne compte des interdépendances des activités agricoles.
- Compte tenu des déficiences des systèmes de données de la Banque, il est difficile de déterminer l'importance du soutien fourni dans différents domaines.



Calebasse de manioc. Photo de R. Koenig, reproduite avec l'autorisation du photographe et de Still Pictures.

# La contribution de la Banque — évaluation par thème

---

**A** partir des éléments d'appréciation présentés dans les chapitres 3 et 4, le présent chapitre évalue les activités de la Banque sur la base de leur contribution à la levée des contraintes au développement agricole telles qu'elles sont identifiées dans le chapitre 2.

## Diversité agro-écologique

Les examens du portefeuille montrent que, grâce à certaines interventions de la Banque, la recherche tient davantage compte de la diversité agro-écologique de l'Afrique — la plupart des systèmes nationaux de recherche ont désormais des responsabilités de station zonale. Mais il ne semble guère établi que les projets appuyés par la Banque, en dehors de ceux qui sont axés sur la recherche, aient adapté leurs activités en fonction des diverses zones agro-écologiques et des systèmes de production des pays concernés.

Bien que l'analyse contenue dans les documents des projets se réfère souvent aux différentes zones agro-écologiques, il n'en est plus question dans la description du projet, et aucun lien n'est établi entre ces zones et les activités du projet<sup>1</sup>. L'examen du portefeuille montre que, sur les 71 projets de l'échantillon étudié, seuls huit incorporaient au niveau de la conception des activités spécifiques liées aux différentes conditions agro-écologiques. De plus, dans la plupart des cas, les rapports sur les projets ne donnent que peu d'indications sur les progrès accomplis dans la prise en compte des diverses conditions agro-écologiques. Par exemple, le

projet malawien de services agricoles (ex. 93) visait à mettre au point des technologies pour les différentes conditions agro-écologiques, mais il est difficile de dire s'il a réussi dans cette entreprise puisque la description donne peu d'informations sur la façon d'évaluer les effets positifs du projet. La seule référence à la diversité agro-écologique dans le rapport d'achèvement du projet est que des essais simples d'engrais ont été inclus dans une activité et qu'ils ont permis de créer une base de données sur les recommandations concernant les engrais spécifiques utilisés dans la région, mais aucune indication n'est fournie sur la façon dont cette information a été communiquée aux paysans ou utilisée par eux.

Les agents de la Banque n'ignorent manifestement pas qu'il est important de s'adapter à la diversité des zones agro-écologiques, mais ils semblent avoir du mal à intégrer le concept au niveau de la conception du projet. Les rapports d'achèvement des projets considèrent que le défaut d'attention aux conditions agro-écologiques explique en partie les résultats décevants des projets. Le rapport d'achèvement

*Grâce à l'intervention de la Banque, la recherche tient davantage compte de la diversité agro-écologique.*

*Il ne semble guère établi que les projets autres que les projets de recherche aient adaptés leur programme d'action en fonction des conditions agro-écologiques différentes des pays concernés.*

du projet de privatisation agricole et de développement des petites exploitations de Sao Tomé-et-Principe (ex. 92) attribue en partie la performance insatisfaisante de la Banque au fait que les semences livrées n'étaient pas adaptées à la diversité agro-écologique du pays. De même, le rapport d'achèvement du projet soudanais de secours d'urgence aux sinistrés de la sécheresse (ex. 92) note que le projet incluait des variétés de fourrage qui n'étaient pas adaptées à des conditions de sécheresse, d'où les faibles taux de germination.

La capacité d'adaptation aux réalités locales est le principal attrait des projets fondés sur des méthodes de développement de proximité ou décentralisées. Pourtant, l'examen des projets agricoles censés être impulsés par les pays ne fait apparaître que de rares tentatives, même dans ces interventions, pour tenir compte de la diversité agro-écologique. Par exemple, le document d'évaluation concernant le projet de développement rural de proximité du Ghana (ex. 05) ne tient pas compte de la diversité agro-écologique du pays, pas plus que le projet tanzanien de développement du secteur agricole (ex. 06). Plus de 51 % des agents qui ont répondu à l'enquête de l'IEG auprès du personnel de la Banque ont déclaré que les projets agricoles de l'Institution en Afrique ne tiennent pas suffisamment compte de la diversité agro-écologique et des besoins des divers systèmes de production.

### **Variabilité des précipitations et sécheresses**

D'après l'étude effectuée récemment par l'IEG sur les catastrophes naturelles (IEG 2006c), sur les 262 projets africains qui comportaient un volet agricole, 19 soutenaient des activités liées aux sécheresses. Plusieurs autres projets agricoles comportaient aussi des activités qui devaient

permettre de renforcer les capacités des pays à réduire l'impact des situations d'urgence (notamment celles imputables aux maladies et aux ennemis des cultures). Les opérations incluaient notamment des activités de

recherche et de diffusion de variétés de semences résistantes aux sécheresses (projet ghanéen de recherche agricole, ex. 91 ; projet malien de recherche agricole, 1994 ; et projet tanzanien de recherche agricole, 1998). Avec le soutien de la Banque, le CGIAR a lui aussi apporté une contribution majeure dans ce domaine. D'autres activités visaient notamment à mettre en place des systèmes d'alerte précoce, comme c'est le cas pour le projet de gestion des terres arides du Kenya (ex. 96).

Ces activités ont peut-être contribué à réduire la vulnérabilité, mais le manque de viabilité des projets agricoles de la Banque en Afrique tend à indiquer que la contribution à long terme de ces opérations à la sécurité alimentaire a été limitée (voir figure 3.2 du chapitre 3). Parmi les raisons avancées, l'IEG cite, dans les examens des rapports d'achèvement qu'il a effectués, l'insuffisance des ressources disponibles pour conduire des activités une fois que les projets de la Banque sont clos, ou l'insuffisance de détermination des autorités nationales. Dans le projet de secours d'urgence aux sinistrés de la sécheresse du Zimbabwe (ex. 92), la viabilité des opérations était douteuse parce que rien n'était prévu pour mettre en place une politique détaillée et un cadre institutionnel permettant au pays de se doter de capacités d'intervention en cas de sécheresse et d'atténuer l'impact des sécheresses. Le projet soudanais de secours d'urgence aux sinistrés de la sécheresse (ex. 92) a été jugé peu viable car il n'avait pas réussi à rallier l'adhésion des dirigeants politiques, adhésion indispensable pour soutenir durablement les efforts déployés pour élaborer une politique de sécurité alimentaire.

Les évaluations de l'IEG ont aussi montré que la viabilité était un problème majeur. Elles soulignent par exemple qu'un système d'alerte précoce et de réaction rapide avait bien été mis en place dans le cadre du Projet kényan de gestion des ressources des terres arides, mais que, pour les 11 districts les plus touchés par la sécheresse : « en l'absence d'un soutien plus important du système public pour fournir des ressources, soit sur les propres deniers de l'État, soit grâce à la mobilisation de l'aide extérieure, les améliorations

*Sur les 262 projets africains comportant un volet agricole, 19 soutenaient des activités liées aux sécheresses.*

apportées par le projet s'amenuiseront progressivement » (IEG 2005b, p. 17).

Les conclusions des évaluations des projets et de l'examen du portefeuille montrent que les activités agricoles soutenues par la Banque en Afrique ont en général tendu à traiter les problèmes d'insécurité alimentaire graves lorsqu'ils se produisaient plutôt qu'à aider les pays à élaborer une stratégie à long terme pour remédier aux problèmes qui créent l'insécurité alimentaire<sup>2</sup>. Dans les vastes régions d'Afrique où les précipitations sont très variables, l'irrigation est extrêmement limitée et les sécheresses fréquentes, l'insécurité alimentaire grave<sup>3</sup> et l'insécurité alimentaire chronique sont inextricablement liées. La sécheresse aggrave encore la situation de millions de gens qui souffrent chroniquement de l'insécurité alimentaire.

Les activités soutenues par la Banque ont permis dans une certaine mesure d'aider les pays à mettre en place des systèmes d'alerte et de gestion des sécheresses, mais là aussi le problème de viabilité se pose. Le bilan des opérations axées sur l'insécurité alimentaire chronique est très décevant. Bien qu'elle soit présente depuis plus de deux décennies dans plusieurs pays, la Banque n'a pas été en mesure de les aider à accroître la productivité de l'agriculture afin d'enrayer la diminution des quantités de denrées alimentaires disponibles par habitant. Dans la plupart des pays d'Afrique, l'insécurité alimentaire est directement liée à l'insuffisance de la production vivrière totale, contrairement à l'Asie du Sud et d'autres Régions où l'insécurité alimentaire est essentiellement imputable à des problèmes de distribution et au manque de pouvoir d'achat des populations (Sanchez 2002).

Dans une très large mesure, les investissements liés à des projets sécheresse ont été entrepris dans des situations d'urgence. Sur les 19 projets comportant un programme d'action visant à remédier aux effets d'une sécheresse, neuf avait exclusivement pour but de répondre à une situation d'urgence et, dans les 10 autres, plusieurs tentatives ont été faites pour instaurer

un système de gestion des sécheresses sur le long terme. Mais ces opérations ne visaient en général pas à accroître la productivité agricole.

Lorsque des activités spécifiques pouvaient améliorer la productivité sur le long terme — recherche et diffusion de variétés résistantes aux sécheresses et aux maladies par exemple —, les résultats ont été très décevants. Ces médiocres performances s'expliquent notamment par l'insuffisance de coordination entre les centres de recherche du CGIAR et les interventions de la Banque<sup>4</sup>, les déficiences de la vulgarisation et la répugnance des paysans à adopter des technologies améliorées parce qu'il leur était très difficile d'obtenir des intrants complémentaires et du crédit. Il aurait été possible de traiter plus énergiquement le problème du crédit si les activités de la Banque avaient tenu compte de la grande diversité des activités liées au développement agricole.

Dans les pays où les sécheresses sont très fréquentes, comme au Malawi, la principale mesure prise par la Banque a été d'accorder des prêts d'urgence. À peu près 80 % du crédit accordé au Malawi pour le projet de secours d'urgence aux sinistrés de la sécheresse (ex. 03) étaient des financements à décaissement rapide pour des intrants agricoles afin d'apporter une aide immédiate. La Banque a aussi fourni une assistance technique afin d'atténuer et de prévenir les risques liés aux aléas climatiques. Elle n'a toutefois apporté qu'un appui limité à travers d'autres projets agricoles pour le Malawi et n'a guère contribué à améliorer la productivité agricole du pays<sup>5</sup>. Entre-temps, le problème de sécurité alimentaire du pays s'est encore aggravé<sup>6</sup>. Dans son évaluation du projet malawien de secours d'urgence aux sinistrés de la sécheresse, l'IEG observe que : « Depuis les 10 ou 15 dernières années, le Malawi est passé d'une situation de producteur de maïs autosuffisant dans les années où il n'y avait pas catastrophe à celle d'un importateur net tributaire de l'aide extérieure pour atteindre l'équilibre alimentaire au niveau national »

*Ces activités peuvent avoir réduit la vulnérabilité mais leur viabilité est incertaine.*

*Les projets tendent généralement à traiter les problèmes d'insécurité alimentaire graves plutôt qu'à remédier à leurs causes profondes.*

(IEG 2007f, p. 3). Plusieurs facteurs expliquent ce changement, mais le manque d'attention aux problèmes liés au développement agricole a joué un rôle important. La croissance agricole au Malawi a chuté de 8,1 % par an pendant la période 1990-2000 à 1,8 % pendant la période 2000-2004 (IEG 2007f)<sup>7</sup>.

***Les mesures prises par la Banque pour aider les pays à se doter de systèmes d'alerte et de gestion ont rencontré un certain succès.*** En Éthiopie, où les sécheresses et la

variabilité des précipitations sont aussi des facteurs d'insécurité alimentaire, la Banque, là encore, n'a pas adopté d'approche stratégique pour réduire la vulnérabilité. La stratégie d'aide élaborée en 1995 pour le pays notait que l'objectif central était de faire reculer la pauvreté. L'amélioration de l'aptitude des populations rurales à affronter les sécheresses périodiques et le renforcement durable de la sécurité alimentaire étaient une composante fondamentale de cette stratégie.

Cette stratégie reconnaissait aussi que l'agriculture éthiopienne est pour l'essentiel une agriculture pluviale et que la grande variabilité des précipitations et les sécheresses périodiques impliquent un niveau élevé de risque pour les paysans et font peser une incertitude quant au volume de la production vivrière intérieure. Ces forces ont engendré une série sans fin de famines à grande échelle, qui ont prélevé un tribut dévastateur sur les populations. Les mesures visant à améliorer la sécurité alimentaire et notamment l'utilisation en plus grandes quantités des ressources en eau en période de sécheresse sont donc un élément central de la stratégie de développement de l'Éthiopie.

Toutefois, pendant la période étudiée, la Banque n'a fourni que très peu de financements pour soutenir le développement de l'irrigation (via un fonds social) dans un pays qui n'a jusqu'à présent

***Dans les pays où les sécheresses sont très fréquentes, la Banque a généralement réagi en fournissant des prêts d'urgence.*** aménagé que 170 000 hectares irrigués sur un potentiel estimé à 2-3 millions d'hectares (Banque mondiale 2006a). Un projet de sécurité alimentaire a été approuvé au cours de l'exercice 02. Il comportait, entre autres, un programme d'action centré sur la

conservation des sols et la collecte de l'eau. Une méthode d'approche basée sur le concept du développement communautaire devait permettre au projet d'atteindre ce double objectif. Mais, pour que les paysans puissent « demander » des microprojets axés sur la gestion des sols, il faudrait qu'ils soient au courant des options viables qui leur permettraient d'obtenir des résultats rapides. C'est rarement le cas. Le rapport sur l'examen à mi-parcours présenté par le ministère de l'Agriculture pour le projet (septembre 2006) montre que peu des projets retenus étaient effectivement conçus pour accroître la productivité de la terre.

Les premières conclusions de l'évaluation en cours de la stratégie d'aide à l'Éthiopie effectuée par l'IEG tendent à indiquer que, considérée dans son ensemble, l'action engagée par la Banque dans le secteur agricole a eu des résultats décevants. La CAS 2003 reconnaît : « Non seulement les niveaux de pauvreté sont parmi les plus élevés du monde, mais la population éthiopienne est extrêmement vulnérable, en particulier parce qu'elle est tributaire d'une économie basée sur des cultures pluviales... Certes, c'est à cause des sécheresses que les groupes vulnérables ont beaucoup augmenté, mais il faut s'attaquer aux causes fondamentales de la vulnérabilité et aux déficiences connexes qui affectent la sphère économique et sociale et les activités de développement » (Banque mondiale 2003e, p. 3).

La Banque n'a pas su élaborer une approche stratégique à long terme pour maîtriser les problèmes liés aux sécheresses et à la sécurité alimentaire, en partie parce qu'elle n'a pas adopté de stratégie diversifiée pour promouvoir le développement de l'agriculture. De ce fait, le soutien de l'Institution, qui aurait pu déboucher sur des réussites majeures, a donné des résultats nettement plus décevants que prévu (voir encadré 5.1 à titre d'exemple).

Un examen récent par l'IEG des CAS concernant 12 pays africains où la Banque a financé des projets d'agriculture comportant des volets sécheresse montre que la plupart des débats sur la sécurité

alimentaire portaient sur la distribution d'une aide alimentaire (IEG 2006c). Aucune des CAS ne mentionne le rôle que des secteurs tels que celui des transports peuvent jouer en améliorant l'accessibilité aux zones sujettes aux sécheresses ou en diminuant leur vulnérabilité. De ce fait, le développement des routes rurales, qui pourrait accroître de façon substantielle les capacités des pays en matière de gestion des sécheresses, n'est généralement pas inclus dans une approche stratégique de gestion des sécheresses. En outre, l'examen du portefeuille effectué pour l'étude récente sur les transports (IEG 2007o) conclut que l'exposition aux sécheresses n'était pas un facteur important pour déterminer la localisation des routes rurales. En fait, les rapports d'achèvement des projets contiennent très peu d'indications sur la façon dont le tracé de certaines routes rurales a été choisi.

L'examen du portefeuille effectué pour la présente étude montre que, si plusieurs projets sont axés à la fois sur la sécurité alimentaire et la sécheresse, peu traitent de façon appropriée les liens de cause à effet entre les deux éléments. L'amélioration de la sécurité alimentaire figure certes parmi les objectifs de huit des 71 projets de l'échantillon, mais, sur ces huit opérations, une seule établit spécifiquement le lien entre la sécurité alimentaire et la sécheresse, malgré la fréquence des sécheresses dans la Région Afrique<sup>8</sup>.

En partie à cause des insuffisances des travaux d'analyse déjà notées, les documents d'évaluation des projets de la Banque ne montrent pas qu'il est tenu compte des différentes stratégies d'ajustement traditionnellement adoptées par

*Les financements accordés par la Banque pour le développement de l'irrigation ont été très limités.*

### Encadré 5.1 : Le soutien de la Banque au Projet Fadama I du Nigéria : un bilan en demi-teinte faute d'une approche diversifiée

Le soutien apporté par la Banque à l'irrigation des fadama au Nigéria vise à rendre la production agricole moins tributaire des précipitations, qui sont très irrégulières. Les terres de la région sont des plaines d'inondation et des bas fonds couvrant des aquifères peu profonds dans le bassin hydrographique du Nigéria. Dans le nord du pays, les agriculteurs utilisent depuis longtemps l'eau tirée de puits peu profonds ou des cours d'eau pour irriguer les fadama, où ils cultivent de petits lopins de terre pendant la saison sèche.

Une initiative pilote financée par la Banque dans le cadre des projets nationaux de développement agricole (PDA) et lancée avant la période d'étude pour cet examen a permis de forer des puits tubulaires à faible coût et d'introduire des pratiques d'irrigation avec des pompes dans les zones de cultures traditionnelles du fadama. Le volet fadama a été le plus réussi des composantes des PDA et il a été transposé à plus grande échelle en tant que projet autonome pour constituer le Premier projet national de développement des fadama (Fadama I, ex. 93).

Le projet Fadama I a permis d'accroître les rendements, mais les profits ont été maigres parce que les paysans n'avaient pas d'accès aux marchés et que l'on ne s'était pas assez préoccupé des opérations de transformation et de commercialisation en aval. Les incertitudes concernant le régime foncier, qui attisaient les tensions traditionnelles entre les paysans et les éleveurs nomades,

ont aussi pesé sur les résultats.

Le Projet Fadama II (ex. 04) vise à remédier à certains des points faibles en adoptant une approche basée sur le principe du développement de proximité. Il prévoit aussi de soutenir les activités de recherche et de vulgarisation menées par les populations locales et d'élargir l'accès aux intrants et aux marchés. Il devrait permettre de résoudre les problèmes qui ont bridé la production agricole dans le premier projet, mais il n'est pas dit qu'il puisse le faire. Lors des évaluations précédentes des projets de développement de communautaires, l'IEG avait souvent conclu que ces projets ne permettaient pas de prêter une attention suffisante aux questions techniques propres au secteur.

Il est prématuré de se prononcer sur le succès du projet Fadama II. Le dernier en date des rapports de supervision note que rares sont les sous-projets qui ont commencé à avoir des effets positifs pour les communautés. Les déficiences des programmes d'entretien et l'insuffisance des capacités des facilitateurs et des prestataires privés de services sont eux aussi une source de préoccupation, car les paysans risquent de ne pas recevoir un soutien technique adéquat. Si la Banque peut s'attribuer le mérite d'avoir maintenu sa présence pendant une longue période de temps dans les fadama, elle n'a pas suffisamment tenu compte de la diversité des activités que comporte l'agriculture, ce qui a pesé sur les résultats.

*Plusieurs projets sont axés sur la sécurité alimentaire et la sécheresse, mais rares sont ceux qui traitent de manière appropriée des liens de cause à effet entre les deux éléments.*

les paysans pour minimiser les risques d'insécurité alimentaire. Dans les systèmes de cultures diversifiés, certaines cultures, telles que le manioc et le mil, sont particulièrement importantes du fait de leur résistance à la sécheresse. La figure 5.1 compare les rendements du manioc et du maïs dans les années de sécheresse. La Banque a certes contribué au développement des variétés améliorées de mil et du manioc, mais l'évaluation n'a pas permis d'établir que les projets de la Banque suivaient une approche stratégique à long terme établissant le lien entre le développement du manioc ou du maïs et l'amélioration de la sécurité alimentaire dans les pays considérés individuellement, ou visant à renforcer la résistance d'un système traditionnel en y intégrant des mesures de sécurité.

La Banque semble avoir manqué une occasion en s'abstenant de contribuer efficacement au développement de la culture du manioc (encadré 5.2)<sup>9</sup>. Une stratégie rationnelle de lutte contre la pauvreté dans les situations de perte de fertilité des sols et de coûts élevés des intrants qui caractérisent de nombreux pays africains

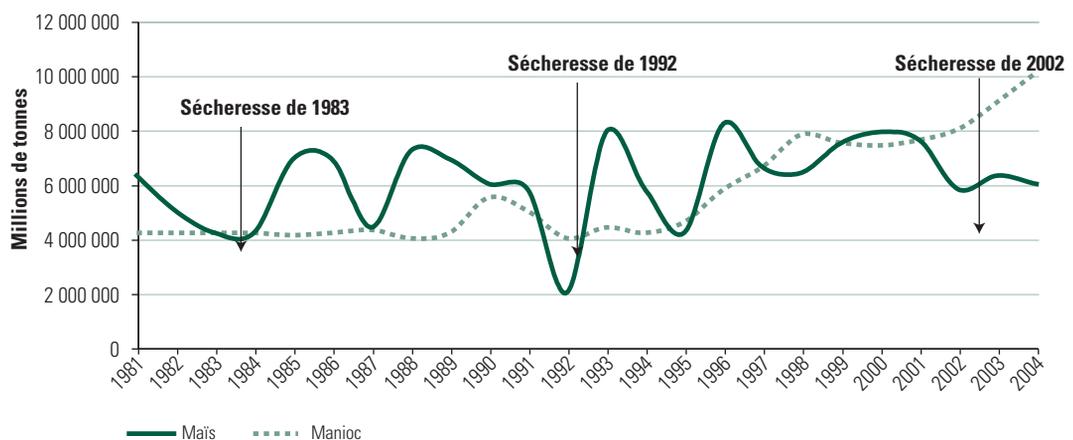
devrait normalement viser à concentrer les efforts sur le développement des cultures particulièrement importantes pour les pauvres.

De même, il y a des projets qui soutiennent des activités axées sur le développement de l'élevage, mais peu d'entre eux (le projet kényan de terres arides est peut-être la seule exception) reconnaissent la valeur de l'élevage dans les systèmes de production diversifiés que les paysans utilisent en cas de sécheresse, et prévoient un programme d'action pour accroître l'efficacité de la production de l'élevage.

### Fertilité des sols

L'examen des CAS et des documents des projets montrent que la Banque n'a apparemment pas engagé un dialogue de fond sérieux avec les clients africains au sujet de la baisse de fertilité des sols de la Région. Approximativement 68 % des CAS qui ont été examinées ne mentionnent pas la fertilité des sols. L'examen du portefeuille montre que moins de 10 % des documents de projet analysent le problème des limitations des sols africains. Les documents d'évaluation de 27 projets sur les 71 inclus dans l'examen du portefeuille mentionnent la baisse de fertilité des sols, mais la plupart (25) ne reconnaissent pas

**Figure 5.1 : Production de maïs et de manioc dans six pays de l'Afrique australe affectés par les sécheresses**



Source : FAO site Web 2005.

Note : Ces pays incluent le Lesotho, le Malawi, le Mozambique, le Swaziland, la Zambie et le Zimbabwe. La sensibilité du maïs aux variations d'humidité est comparée à celle du manioc, qui représente les racines et tubercules.

### Encadré 5.2 : Le manioc : une occasion manquée pour la Banque de contribuer à la sécurité alimentaire

Le manioc est le deuxième aliment africain de base quant aux calories consommées par habitant, et la Région entre pour la moitié de la production mondiale de cette denrée. Le manioc fournit une source fiable de nourriture pendant les sécheresses (en raison de la flexibilité des récoltes), les attaques d'acridiens et la *période de soudure* — qui précède celle où les cultures vivrières saisonnières peuvent être récoltées.

Le manioc est cultivé dans une quarantaine de pays par des millions de paysans pauvres, dont beaucoup de femmes, souvent sur des terres marginales. Bien que les estimations diffèrent, à peu près 70 % de la production africaine de manioc provient du Nigéria, où plusieurs facteurs se conjuguent pour transformer une culture de subsistance à faible rendement en une culture à haut rendement produite essentiellement pour les marchés citadins. La mise sur le marché de variétés améliorées et résistantes aux maladies ne représente qu'un des facteurs qui ont permis cette transformation (voir annexe L).

Les dirigeants africains et la plupart des organismes bailleurs de fonds ont négligé le manioc pour de nombreuses raisons (FAO et FIDA 2005) jusqu'à la fin des années 80, lorsque la Fondation Rockefeller a lancé une Étude collaborative sur le manioc en Afrique. Puis, au milieu des années 90, la FAO a officiellement reconnu l'importance du manioc pour sa contribution à la sécurité alimentaire. Cette reconnaissance a été suivie par la Stratégie mondiale de développement du manioc (GCDS), une initiative lancée par la FAO et le FIDA et formalisée en 2002 afin d'identifier les possibilités de production et de transformation du manioc et les obstacles qui pouvaient freiner ces activités. La stratégie fournit un cadre de référence pour la coopération technique dans ce secteur de la recherche et les transferts de technologie, ainsi que pour les débats futurs sur les problèmes mondiaux qui ont une incidence sur le manioc. Le NEPAD a aussi désigné le manioc comme un facteur de lutte contre la pauvreté (NEPAD 2004 ; Whingwiri 2004), il a élaboré, sur les principes de la GCDS, une stratégie fondée sur le jeu du marché pour développer la production de cette denrée.

#### Où est la Banque ?

Les institutions du CGIAR et les projets de recherche soutenus par la Banque ont contribué à des activités axées sur la production de variétés améliorées et la lutte contre les maladies/ennemis des cultures pour le manioc, mais les liens entre la recherche du CGIAR et les projets de la Banque sont ténus. Des facteurs locaux ont clairement joué un rôle clef dans la transformation du manioc au Nigéria, et la Banque semble n'avoir joué qu'un rôle minime.

Entre 1993 et 1999, la Banque n'a approuvé aucun nouveau projet au Nigéria en raison des problèmes de gouvernance qui affectaient ce pays. Elle n'a pas non plus financé de travaux d'analyse qui pourraient contribuer à jeter les bases d'opérations futures de soutien à l'agriculture dans cette région. Les travaux d'analyse actuels de l'Institut concernant le Nigéria ne montrent même pas que la Banque a une idée exacte des raisons qui expliquent l'augmentation de la production de manioc (annexe L).

Les examens pays par pays du Cameroun, du Kenya et de la Tanzanie montrent aussi que les déclarations stratégiques et les activités de la Banque ignorent le rôle important que jouent le manioc et d'autres racines et tubercules au niveau de la sécurité alimentaire. L'examen du portefeuille montre que, si les documents des projets de la Banque reconnaissent l'importance de la culture dans le système agricole local, les projets n'ont pas adopté d'approche stratégique pour exploiter les aspects positifs de cette culture et en faire un élément de sécurité alimentaire.

En tant qu'organisation, la Banque ne fait même pas partie de l'initiative de la FAO et du FIDA concernant la GCDS. Il est difficile d'en expliquer la raison. Toutefois, de nombreux analystes occidentaux des politiques alimentaires considèrent encore le manioc comme un aliment inférieur, dont la consommation par habitant devrait diminuer à mesure que les revenus par habitant augmentent, et il est possible que leur point de vue ait influencé l'approche de la Banque. Étant donné l'augmentation spectaculaire de la production et de la consommation du manioc en Afrique et du rôle qu'il joue dans la sécurité alimentaire, il y a manifestement peu de chances que la consommation diminue dans un avenir proche.

Sources : <http://www.fao.org/ag/AGP/AGPC/gcgs/GCS.htm> (21 mars 2007) ; FAO et FIDA 2005 ; travaux de recherche.

l'importance centrale du problème pour le développement agricole. Il ressort du présent examen que, dans la plupart des cas, la fertilité des sols a été « ajoutée » après coup comme un problème pour le projet. Par exemple, l'objectif de la deuxième phase du projet tanzanien de

vulgarisation agricole (ex. 97) était de « continuer à améliorer la prestation des services de vulgarisation aux petits paysans afin d'accroître leurs revenus et leur productivité tout en améliorant la pertinence, la viabilité et l'efficacité du projet par rapport aux coûts », mais l'évaluation précise que

***Le dialogue sur l'action à mener face à la baisse de fertilité des sols est resté limité.***

« grâce à la diffusion des messages sur l'amélioration des jachères, le boisement et les techniques anti-érosion, le projet aura un effet positif sur la fertilisation des sols, la conservation, et la gestion de l'eau ». (Banque mondiale 2006l, p. 14)<sup>10</sup>.

La Banque a souvent montré la voie à suivre en engageant ses clients et la communauté internationale dans des discussions et des débats sur les questions d'une importance mondiale et régionale telles que la fertilité des sols. Il est donc surprenant que la question ait reçu si peu d'attention. Les services de la Banque

plutôt que comme une question de productivité agricole. Il ressort de l'examen du portefeuille que, lorsque les documents de projets analysent le problème de la fertilité des sols, l'accent est plutôt mis sur les mesures à prendre pour enrayer la dégradation des sols et les atteintes à l'environnement qui en résultent que pour traiter directement la question du lien entre la fertilité des sols et le développement agricole<sup>12, 13</sup>. Cela tient apparemment en partie au fait que la préservation de l'environnement est devenue une priorité au sein de la Banque à la suite de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, qui s'est tenue à Rio de Janeiro en 1992.

***La Banque semble avoir considéré que la fertilité des sols était davantage une considération environnementale qu'un problème de productivité des terres.***

n'ignorent toutefois pas l'importance du problème, et les institutions de recherche du CGIAR ont identifié et testé de nouvelles pratiques de gestion des sols pendant un certain temps. Plus récemment, la Banque est devenue partie prenante à l'Initiative régionale *TerrAfrica*. Lancée en 2005, cette initiative est un partenariat pluridimensionnel qui devrait permettre de promouvoir une démarche collective pour la gestion durable des terres en Afrique. La Banque a même soutenu l'*Initiative pour la fertilité des sols*<sup>11</sup> en Afrique, mais elle n'a pas prolongé l'initiative en engageant un dialogue sérieux sur l'action à mener avec ses clients ou en apportant un soutien financier important.

Les préoccupations que suscite la baisse de la fertilité des sols conduisent maintenant certains pays, tels que le Malawi et la Tanzanie, à réinstaurer les subventions aux engrais, politique courante dans des périodes antérieures, comme on l'a vu au chapitre 2. De nombreux gouvernements africains et certains bailleurs de fonds pensent que les subventions aux intrants permettraient de remédier à certains problèmes de sécurité alimentaire et d'environnement (Kelly, Adesina et Gordon 2003)<sup>14</sup>. Un partisan influent des subventions aux intrants préconise de lancer un vaste programme de distribution d'engrais peu coûteux ou gratuits pour aider les petits paysans à échapper à la trappe de pauvreté (Banque mondiale 2007a). Compte tenu de la précarité actuelle de la situation des pays africains — diminution rapide de la fertilité des sols, prix très élevés des engrais et pas de mesure facile à appliquer dans l'immédiat pour ramener les prix à un niveau raisonnable —, il est à l'honneur de la Banque d'avoir commencé à étudier comment distribuer des engrais à des prix abordables aux petits paysans. Les études sectorielles susmentionnées de la Banque (Banque mondiale 2007a) résument certains des enseignements tirés et des directives élaborées pour élargir l'accès des petits exploitants africains aux engrais, mais il est difficile de déterminer dans quelle mesure les recommandations sont incorporées dans les prêts de l'Institution. À ce sujet, il serait aussi instructif d'étudier dans le contexte de l'étude à paraître du IEG sur l'agriculture comment le Kenya a réussi à accroître

Il ressort des entretiens avec les agents du département de l'agriculture de la Région Afrique et de l'ADR que plusieurs problèmes ont peut-être contribué à négliger la question de la fertilité des sols. À ce sujet, il convient notamment de citer les contraintes financières de l'IDA, la pénurie d'agents techniques, le sentiment partagé par la direction et le personnel de la Banque que ce serait un autre accessoire qui s'ajouterait à bien d'autres, et l'impression que c'est un problème relevant essentiellement de la FAO.

***Les préoccupations suscitées par la baisse de fertilité des sols ont conduit certains pays à réinstaurer les subventions aux intrants.***

La Banque semble avoir considéré la fertilité des sols comme une question environnementale

l'utilisation des engrais dans de très fortes proportions, ainsi qu'il en ressort des travaux publiés (Ariga, Jayne et Nyoro 2006).

### **L'eau**

La Banque a soutenu 31 projets comportant un volet irrigation dans la Région pendant la période couvrant les ex. 91 à 06 ; peu de projets sont exclusivement axés sur l'irrigation, et ce n'est que dans huit projets que la composante irrigation représente au moins 45 % du projet. La plus grande partie des financements en faveur de l'irrigation (343,5 millions de dollars) concernent le Mali pour quatre projets (17 %). Madagascar se classe en deuxième position avec 11 % du total.

Le projet pilote de promotion de l'irrigation privée (ex. 97) au Mali avait pour but d'accroître les capacités des institutions privées engagées dans la fourniture de matériel, de services et de financements pour les investissements de petite hydraulique. Les conclusions d'une évaluation récente de l'IEG indiquent que le projet n'a pas atteint ses objectifs. Il était prévu que les investissements au niveau des exploitations, stimulés par le programme d'assistance technique du projet, permettraient de régénérer à peu près 400 hectares de terres et d'étendre l'irrigation sur environ 600 hectares supplémentaires. Mais seulement 10 hectares de terres ont été régénérés, il n'y a eu aucun investissement dans la petite hydraulique et l'impact sur le développement du secteur privé a été négligeable (IEG 2007i).

La Banque a aussi contribué à promouvoir le développement du secteur privé dans l'irrigation dans des pays tels que le Burkina Faso et le Niger en Afrique de l'Ouest. Des projets pilotes ont entre autres soutenu la fourniture de services pour la démonstration de matériels et de techniques de petite hydraulique ; la promotion de marchés pour les produits, les intrants et les services de petite hydraulique ; et la facilitation de l'accès aux services financiers. Ces activités ont semble-t-il connu un succès appréciable, mais aucun de ces projets n'a fait l'objet d'une évaluation rétrospective indépendante.

À Madagascar, l'un des deux pays d'Afrique qui

ont un maximum de terres irriguées, *Peu de projets sont purement axés sur l'irrigation.*

la Banque a fourni un soutien pour le développement de l'irrigation à travers trois projets représentant un total de 37,95 millions de dollars. Un quatrième projet, axé sur la gestion de l'irrigation et des bassins versants, a été approuvé en novembre 2006. Le soutien de la Banque à Madagascar a essentiellement porté sur la réforme institutionnelle et plus précisément sur la privatisation des organismes d'irrigation publics et paraétatiques au début des années 90, ainsi que sur l'amélioration des activités d'exploitation et d'entretien, en particulier via le transfert des programmes de gestion de l'irrigation à des associations des usagers de l'eau.

Le dernier projet en date vise à adopter une approche contractuelle qui responsabilise les parties prenantes et clarifie leur rôle. Il est certes trop tôt pour émettre un avis sur les résultats des projets ; mais, lors d'une récente mission à Madagascar, l'IEG a pu constater que les transports et l'accès aux marchés sont des contraintes majeures pour les intrants et la production, de même que la distribution du crédit agricole à une échelle suffisante. L'expérience d'autres pays d'Afrique montre que l'insuffisance d'attention à ces facteurs a souvent pesé sur les résultats des projets d'irrigation de la Banque.

Dans certains autres pays, dont le Ghana et le Nigéria en particulier, la Banque a soutenu un volet d'irrigation dans le cadre d'un projet de développement communautaire ou d'un fonds social (projet de développement rural de proximité au Ghana, projet Fadama II au Nigéria et projet de fonds social en Éthiopie). L'évaluation des méthodes de développement communautaire ou de développement de proximité effectuée par l'IEG (IEG

2005a) souligne le problème de viabilité qui se pose pour les sous-projets élaborés dans le cadre de ces interventions en raison de l'insuffisance des capacités des communautés locales et des ressources dont elles

*La Banque a aussi contribué à promouvoir le développement du secteur privé dans l'irrigation.*

*Il est difficile avec les bases de données actuelles d'identifier l'appui de la Banque à la gestion de l'eau dans les zones non irriguées.*

disposent pour les activités d'exploitation et d'entretien. Les projets ghanéen et nigérian sont encore en cours d'exécution, mais le projet éthiopien est clos et le rapport d'achèvement lui-même juge qu'il ne sera sans doute pas viable.

***La mise au point de nouvelles variétés de semences est surtout le fait du CGIAR, mais la Banque a fourni des possibilités de tester les semences et de passer à une plus grande échelle de production.*** Le soutien de la Banque à la gestion de l'eau dans les zones d'aridoculture est difficile à déterminer car il n'existe pas de système pour assurer le suivi de ce genre de projets. L'analyse des codes « thématiques » de la gestion des ressources en eau et de l'environnement (voir annexe A) effectuée à l'occasion de cet examen a permis de recenser plusieurs interventions comportant de petits sous-éléments pour l'amélioration de la gestion des ressources naturelles.

Les projets identifiés étaient axés sur la récolte de l'eau et la gestion des ressources en eau (c'est le cas par exemple du projet mauritanien de gestion des ressources naturelles des zones pluviales (ex. 97) et du deuxième projet de protection de l'environnement à Madagascar (ex. 97). Dans la plupart de ces interventions, les objectifs physiques sont atteints ou dépassés, mais les projets eux-mêmes ne sont pas suffisamment intégrés dans la stratégie de développement agricole des pays concernés. En outre, les activités de suivi et d'évaluation sont très insuffisantes, de sorte qu'il est difficile de déterminer ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Les ouvrages publiés tendent toutefois à indiquer que les systèmes techniquement simples de gestion de l'eau à petite échelle peuvent être efficaces dans les zones pluviales (Sasakawa Africa Association 2004a ; IFPRI 2005a).

### **Les semences**

La base de données de la Banque ne permet pas de suivre les projets axés sur la production, la distribution et la promotion des semences améliorées. Pour identifier ces projets, l'IEG a exploité les éléments d'information inclus dans l'examen du portefeuille. Il a trouvé que 41 % des projets du portefeuille comportaient des éléments centrés sur les semences. La plupart étaient des projets d'investissement,

mais il y avait aussi une poignée de crédits à l'ajustement qui visaient à libéraliser la production et la commercialisation des semences, ou à élaborer un cadre administratif pour la distribution des semences fondée sur le jeu du marché. Ces derniers mettaient aussi l'accent sur la participation du secteur privé dans les systèmes de livraison des intrants.

La mise au point de nouvelles variétés de semences est essentiellement attribuable aux travaux du CGIAR, auxquels la Banque apporte son soutien<sup>15</sup>. Toutefois, les projets de la Banque ont fourni l'occasion de tester et de déployer les technologies mises au point ailleurs, en particulier pour des cultures telles que celle du maïs. Parmi les activités soutenues par les projets identifiés dans le cadre de l'examen du portefeuille, il y avait des opérations de recherche et de diffusion de variétés améliorées, de multiplication et de production de semences, de fourniture de semences en cas d'urgence ou dans le cadre de la mise en place d'un filet de sécurité, et d'amélioration de la qualité des semences grâce à la construction d'installations de stockage ou à la mise en place de services d'inspection de la qualité. Le projet togolais de services agricoles (ex. 98) par exemple avait pour but de soutenir la production de semences pour les principales cultures pratiquées dans le pays. Le projet éthiopien concernant le secteur des engrais (ex. 95) visait à soutenir la mise au point et la diffusion de programmes technologiques améliorés (semences incluses).

Bien que la Banque, le CGIAR et d'autres bailleurs de fonds aient travaillé à la mise au point et à la diffusion de variétés de semences améliorées, les éléments d'appréciation contenus dans les ouvrages publiés tendent à indiquer que le nombre des agriculteurs qui utilisent régulièrement ces semences demeure très restreint (Kelly, Adesina et Gordon 2003) ; Maredia et Raitzer 2006). Les superficies totales plantées en variétés améliorées produites par le CGIAR pour 10 cultures vivrières importantes dans les pays subsahariens représentaient à peu près 11 % du total des superficies plantées à la fin des années 90, contre 55 % en Asie, 30 % en Amérique latine

***Quarante-et-un pourcent des projets du portefeuille traitent des semences***

et 48 % dans la Région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (Maredia et Raitzer 2006). Les effets documentés sur les rendements varient selon les cultures. Evenson (2003) estime que la contribution du CGIAR à l'augmentation des rendements sur la base de l'amélioration génétique des cultures africaines se situe entre 0,11 % et 0,13 % par an. C'est nettement moins que la croissance annuelle moyenne des rendements dans l'ensemble des régions en développement, qui varie entre 0,30 % et 0,33 %.

Le manque de capacités pour la multiplication des semences est un handicap très important dans plusieurs pays. Au cours de deux dernières décennies, la plupart des pays de la Région Afrique ont fermé leurs compagnies de semences publiques en pensant que le secteur privé prendrait la relève. Mais cela ne s'est produit que dans un petit nombre de pays dotés d'une infrastructure relativement bonne, et pour un nombre très restreint de cultures, telles que le maïs hybride, pour lesquelles les marges bénéficiaires sont relativement larges. Les projets de la Banque n'ont pas eu beaucoup de succès dans l'action engagée pour promouvoir la participation du secteur privé dans la production de semences pour la plupart des autres cultures.

Les contraintes imputables à l'insuffisance des capacités de production des semences posent aussi un problème dans certains pays, comme le note l'IEG dans son évaluation du projet ghanéen de vulgarisation agricole (ex. 92 ; IEG 2001). Au Ghana et ailleurs, l'incapacité des pouvoirs publics à établir des conditions transparentes pour l'entrée sur le marché a rendu difficile la participation du secteur privé.

Le seul projet du portefeuille purement axé sur la production de semences, à savoir le projet éthiopien de production de semences (ex. 95), n'a guère permis de faire avancer l'objectif du Gouvernement de privatiser le secteur semencier. La production informelle de semences par les agriculteurs ne s'est pas développée, les grossistes et les détaillants privés sont sortis du marché et aucune nouvelle entreprise privée ne s'y est présentée. Le projet a

tenté de jeter les bases d'une industrie semencière compétitive, mais le secteur public et le secteur privé sont restés des concurrents inégaux. Dans ce

projet, des semences et des engrais étaient livrés aux services publics de vulgarisation agricole. Les agriculteurs avaient aussi accès au crédit pour acheter des semences aux services de l'État, ce qui n'était pas le cas pour les semences achetées au secteur privé. Cela a réduit la demande de semences provenant des entreprises privées, qui se sont désengagées du marché (IEG 2007b).

Les ouvrages publiés montrent aussi que la plupart des pays d'Afrique ont instauré tout un ensemble de réglementations pour l'enregistrement et la certification afin que les paysans n'achètent pas de semences de mauvaise qualité. Toutefois, le coût élevé de l'obtention des certificats de qualité ainsi que l'étroitesse des marchés de semences ont eu un effet dissuasif sur le secteur privé (Poulton et autres, 2006). Plus récemment, des projets comme le projet tanzanien de développement de l'agriculture participative et d'autonomisation des paysans (ex. 2003) ont commencé à associer des groupes de paysans à la production et la distribution de variétés améliorées (Anderson et autres 2005). Mais le projet est encore en cours d'exécution. Reste à savoir si ces interventions peuvent contribuer à mettre en place des systèmes viables de multiplication et de distribution des semences.

Les moyens financiers nécessaires pour acheter les engrais sont un élément qui contribue à dissuader les paysans d'utiliser des semences améliorées. La recherche au Malawi montre que, si les agriculteurs n'adoptent pas les semences hybrides, même lorsqu'elles sont disponibles, c'est à cause du coût élevé des engrais (Peters 2002)<sup>16</sup>. Les femmes ont encore plus de mal à acheter des engrais parce qu'elles ne peuvent en général pas utiliser l'argent provenant de la vente des cultures marchandes (Gladwin 2002).

Le manque de crédit ou d'argent pour acheter les

*Le nombre des agriculteurs qui utilisent ces semences demeure restreint.*

*Les capacités de multiplication et la production des semences posent problème dans certains pays.*

*L'insuffisance de l'accès aux engrais et le manque d'argent ou d'accès au crédit des paysans restreignent l'utilisation des semences.*

semences améliorées est un autre facteur qui restreint l'utilisation de ces semences. Selon un usage établi de longue date, les semences utilisées par les agriculteurs africains sont collectées à la fin de la campagne agricole et stockées dans les exploitations. Avec

les semences hybrides, en particulier pour des cultures telles que le maïs, les paysans doivent acheter de nouvelles semences tous les ans, mais rares sont ceux qui ont assez d'argent ou accès au crédit pour financer ces achats. Plusieurs tentatives ont été faites pour atténuer la

*Les perceptions du risque dissuadent les paysans d'acheter des intrants.*

contrainte liée au manque de moyens financiers des paysans dans des pays tels que le Zimbabwe en fournissant des semences en petits paquets (Kelly, Adesina et Gordon 2003), mais elles ne convenaient pas.

La vulnérabilité des variétés hybrides de plusieurs cultures aux maladies et aux ennemis des cultures semble aussi poser un problème<sup>17, 18</sup>. Compte tenu de la fragilité de l'environnement et de l'aversion des paysans africains moyens pour le risque, ils n'achèteront des intrants disponibles sur le marché que s'ils estiment pouvoir tirer un bon prix de ce qu'ils vendent<sup>19</sup>. L'expérience avec le maïs en Afrique montre que les petits paysans n'utilisent des semences améliorées et des intrants complémentaires que si la technologie,

l'infrastructure et l'environnement macroéconomique en général sont appropriés (IFPRI 2005b). Les déficiences de la vulgarisation peuvent aussi être un handicap important<sup>20</sup>. C'est pourquoi la disponibilité des semences améliorées ne suffit pas pour accroître les rendements.

*La Banque n'a apporté qu'un soutien limité pour lever les principales contraintes financières auxquelles se heurtent les agriculteurs.*

### Crédit et financements ruraux

Avec le système de codification actuel de la Banque, il est difficile de dresser un tableau complet du soutien apporté par l'Institution pour financer des activités dans ce domaine. Pour cet examen, il a été possible de vérifier les codes pour le « secteur bancaire », le « financement général » et la « microfinance » dans la base de données de la Banque par recoupement avec

les 262 projets comportant un volet agricole. Au cours de cette analyse, l'IEG a constaté que, sur ces 262 projets en Afrique, 38 (soit 14 % du portefeuille) comportaient des activités concernant le crédit agricole et les services financiers, mais qu'il n'y avait aucune opération purement axée sur le crédit parmi les 262 projets.

Il y a très peu d'opérations d'investissement parmi les 38 projets identifiés comme comportant des mesures visant à lever les contraintes de crédit des petits exploitants. Citons à ce titre deux exemples, le projet Éthiopien de production d'engrais (ex. 95) et le projet rwandais de développement de l'agriculture et des marchés ruraux (ex. 2000). Le projet rwandais ouvre aux agriculteurs l'accès à des coopératives de crédit pour l'acquisition d'intrants. Plus récemment, le projet malien axé sur la diversification et la compétitivité de l'agriculture (ex. 06) vise à faciliter l'accès au capital et aux services financiers des acteurs privés qui font partie des chaînes d'offre agricoles.

D'autres projets, tels que le projet guinéen de promotion des exportations agricoles (ex. 93) et le projet industrie et agroindustrie du Lesotho (ex. 91), ont tenté d'atténuer les contraintes financières des paysans qui pratiquaient la culture d'exportation. Le projet du Lesotho par exemple visait à encourager les investissements étrangers et locaux dans les secteurs de l'industrie et de l'agroindustrie.

Dans les cas où le crédit et les services financiers étaient inclus dans une intervention axée sur l'ajustement structurel, l'accent était surtout mis sur l'instauration d'un environnement globalement porteur pour le développement d'un secteur financier solide.

Les projets tels que le projet ghanéen de services financiers ruraux et le projet béninois d'épargne rurale fournissaient un appui au crédit rural dans le cadre de l'approche axée sur les systèmes financiers<sup>21</sup>. Le projet ghanéen, qui est toujours actif, vise à promouvoir la croissance et à réduire la pauvreté dans le pays en élargissant l'intermédiation financière dans les régions rurales. Mais il

ne fournit pas de soutien pour le développement de l'agriculture<sup>22</sup>.

Dans le système de données de la Banque, il n'y a pas de code pour l'agriculture tant pour le projet ghanéen que pour le projet béninois. Certains pourraient considérer qu'il s'agit essentiellement d'un problème de codification, compte tenu de l'organisation sectorielle de l'institution (comme on l'a vu au chapitre 4), mais cela peut facilement conduire à un manque de coordination entre les activités liées à ces interventions et d'autres activités soutenues par la Banque dans le secteur agricole, ce qui est un sérieux motif de préoccupation pour le présent examen.

Les études passées de l'IEG ont noté que le niveau du soutien de la Banque était faible et continuait de diminuer, en particulier pour le crédit rural en Afrique<sup>23</sup>. Ce faible niveau du soutien de la Banque s'explique en partie par les résultats décevants des interventions dans ce domaine, comme l'ont montré un examen des rapports d'achèvement et les conclusions de l'étude de l'IEG sur les lignes de crédit (IEG 2006h). Les résultats insatisfaisants des éléments des projets axés sur le crédit peuvent être attribués entre autres au non respect des directives de la Banque, en particulier celles qui concernent l'éligibilité et la performance des intermédiaires financiers ; au manque de suivi approprié des réformes engagées ; à l'insuffisance d'adhésion des autorités nationales au processus des réformes ; et aux déficiences de l'environnement macroéconomique pour soutenir des institutions financières viables.

Dans son examen des activités de financement en milieu rural, l'IEG note une diminution généralisée des lignes de crédit dans tous les départements de la Banque et une augmentation de l'aide apportée sous forme de don. L'augmentation des dons en ce moment n'est peut-être pas une mauvaise chose — ce pourrait être une politique appropriée pour lever les nombreux obstacles qu'implique la mise en place d'un système de crédit rural robuste et viable dans de nombreux pays. Il y a peut-être assez de place pour les dons

et le crédit dans la boîte à outils de la Banque, et il faudrait continuer d'explorer toutes les options possibles afin de trouver la façon la plus appropriée de fournir aux agriculteurs les moyens nécessaires pour accroître leur productivité et leurs revenus.

Les résultats décevants enregistrés dans le passé n'impliquent pas que la Banque soit incapable de soutenir efficacement les activités dans ce domaine. Comme noté au chapitre 2, la recherche du CGAP (que la Banque soutient) a contribué à identifier des modalités viables et durables pour distribuer du crédit agricole aux paysans, ce qui pourrait aider à surmonter les problèmes mentionnés dans l'encadré 2.1. L'étude de l'IEG sur les lignes de crédit montre que la demande des pays reste forte dans ce domaine. L'étude note que « la ligne de crédit peut être un instrument utile dans la mesure où elle est correctement utilisée et, bien que les lignes de crédit soient généralement mal agencées et donnent des résultats médiocres, il faudrait les conserver dans la panoplie des instruments de prêts de l'Institution » (IEG 2006h, pp. 32 et 33). Mais la Banque doit prêter davantage d'attention au montage et à la supervision de ces opérations, et les directives de la Banque en la matière doivent être systématiquement suivies.

En 1996, l'examen du crédit à l'agriculture effectué par l'IEG tendait aussi à montrer que les subventions pourraient être appropriées dans certaines conditions, et la Banque elle-même s'est engagée à l'époque à calculer un indice de dépendance à l'égard des subventions pour toutes les lignes de crédit rurales. En dépit de cet engagement, il ressort de l'étude de 2006 sur les lignes de crédit effectuée par l'IEG que la Banque a rarement entrepris une analyse de la subvention, ce qui indique un manque de transparence dans les opérations de subvention de l'Institution.

### **L'infrastructure des transports**

Les projets comportant des volets agricoles n'ont

*La performance des éléments axés sur le crédit est décevante.*

*Il y a peut-être assez de place pour les deux instruments que sont les dons et le crédit dans la boîte à outils de la Banque.*

contribué que de façon limitée à améliorer l'infrastructure des transports pour l'accès aux marchés<sup>24</sup>. L'examen des investissements effectués par 262 projets dans ce secteur montre que 54 projets seulement comportent des volets infrastructure et que le montant global de ces investissements pendant une période de 15 ans s'élève à 634,1 millions de dollars. Dans les 208 projets restants (près de 80 % des projets ayant des volets agricoles), aucun investissement n'a été effectué dans l'infrastructure des transports.

Certains pourraient faire valoir que les projets de transport exécutés dans la même région que les 208 projets agricoles auraient pu contribuer à élargir l'accès des paysans aux marchés. Toutefois, compte tenu de l'organisation sectorielle de la banque et de l'insuffisance de coordination entre les diverses unités sectorielles de la Banque et les ministères des pays concernés, rien ne permet d'affirmer

que le processus de sélection des routes rurales dans les projets de transport entre dans le cadre d'une démarche délibérée et coordonnée pour développer l'agriculture.

L'évaluation du secteur des transports (IEG 2007o) que l'IEG a récemment achevée montre qu'aucune évaluation d'impact n'a été effectuée dans la Région Afrique pour les interventions intéressant les transports, de sorte qu'il est très difficile de dire quoi que ce soit au sujet de la contribution de ces interventions au développement de l'agriculture. En outre, 80 % de ceux qui ont répondu à l'enquête menée par l'IEG auprès des services de la Banque se sont accordés à reconnaître que la coordination entre les agents qui travaillent sur l'agriculture et ceux qui travaillent dans d'autres secteurs de la Région Afrique n'est pas bonne.

*Lorsque des investissements ont été effectués dans les transports, ils n'entraient en général pas dans le cadre d'une approche diversifiée visant à promouvoir le développement agricole.* Même lorsque des investissements ont été effectués dans les transports au titre d'un projet agricole, ils n'entraient en général pas dans le cadre d'une approche diversifiée visant à promouvoir le développement agricole dans le pays. Sur les 54 projets comportant un élément axé sur l'infrastructure des transports, 18

concernent soit des ajustements structurels ou sectoriels, soit des prêts au redressement économique. Les ajustements structurels ont des caractéristiques associées aux réformes réglementaires, institutionnelles et de gestion du secteur des transports. Lorsque ces réformes visaient à réduire le coût des transports et à améliorer les services, comme dans le troisième projet d'ajustement structurel du Cameroun, elles ont sans doute stimulé indirectement les activités agricoles. Mais il ne s'agissait en l'occurrence pas d'une approche stratégique visant à promouvoir le développement agricole.

Pour les prêts d'urgence à des pays sinistrés, l'objectif était de répondre à une situation d'urgence plutôt que de promouvoir le développement à long terme de l'agriculture. Dans le projet érythréen de reconstruction d'urgence (ex. 01) par exemple, 20 % du crédit étaient alloués aux transports, mais l'opération visait surtout à remettre en état ou à réhabiliter les principaux axes routiers et ponts endommagés par la guerre, ouvrir ou rouvrir l'accès aux établissements humains et aux campements et construire des routes d'accès améliorées aux zones touchées par des sécheresses et des famines récurrentes.

Un pourcentage important des investissements restants dans l'infrastructure des transports sont effectués dans le cadre d'interventions qui visent à financer des infrastructures à la demande des communautés, telles que la construction de routes et de ponts locaux. À cet égard, citons notamment le projet malawien de fond d'action sociale (ex. 03), le projet nigérian de gestion de l'environnement et d'autonomisation des communautés locales (ex. 04) et le projet malien d'infrastructure rurale (ex. 2000). Le développement stratégique du secteur agricole n'est pas l'objectif de ces interventions, qui visent principalement à renforcer les capacités locales et à fournir aux communautés des possibilités d'accès à l'infrastructure économique et sociale.

Certains des investissements effectués au début de la période étudiée, tels que le projet de services agricoles (1992) de la République centrafricaine, visaient à étendre le réseau

routier dans le but d'accroître la productivité des régions rurales. Mais le bilan du projet susmentionné est limité, car les troubles civils en ont perturbé l'exécution.

Certains autres projets récents ont été spécifiquement conçus pour améliorer l'accès des agriculteurs aux marchés par la route. Le projet malien de compétitivité et de diversification de l'agriculture (ex. 06) est l'exemple d'un projet qui vise à améliorer les chaînes de l'offre pour tout un ensemble de produits de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche et de la cueillette, pour lesquels le Mali dispose d'un avantage comparatif solide. Le projet prévoit d'améliorer les routes rurales pour la cueillette du coton et la récolte d'autres produits agricoles. Un autre exemple est fourni par le Programme sectoriel de développement de l'agriculture en Zambie (ex. 06), qui vise à stimuler la commercialisation des produits des petites exploitations en améliorant la productivité, la qualité et l'efficacité des chaînes de valeur auxquelles participent les petits exploitants. Le projet fournira des financements pour remettre en état des routes de dessertes et des routes de district d'une certaine importance économique dans les régions dotées d'un fort potentiel agricole. Il est prématuré d'émettre un jugement sur le bilan de ces interventions.

Compte tenu de la petite taille de plusieurs pays d'Afrique, les programmes régionaux peuvent jouer un rôle très important pour assurer une couverture suffisante des transports. La Banque soutient un programme régional sur la politique des transports en Afrique afin d'améliorer la performance du secteur des transports par des mesures visant à promouvoir une réforme de l'action gouvernementale et des changements institutionnels dans 32 pays de la Région. Lors d'un examen récent des programmes régionaux, l'IEG (IEG 2007n) a constaté que le programme avait largement contribué à accroître les connaissances et les compétences dans le secteur des transports. La banque soutient aussi d'autres interventions régionales liées à l'agriculture, tels que Africa Trade and Transport Facility (ex. 6). Il est trop tôt pour savoir dans quelle mesure ces

projets influenceront sur le développement agricole d'autres pays.

### Vulgarisation

La politique de la Banque dans le domaine de la vulgarisation a évolué dans la période 1991-2006<sup>25</sup>. Avant que le système de formation et de visites ne passe de mode à la fin des années 90, la Banque mondiale a fourni un soutien substantiel à cette méthode d'approche dans plusieurs pays d'Afrique.

Le système de formation et de visites fournissait des services de vulgarisation aux agriculteurs par l'intermédiaire d'agents de vulgarisation qualifiés de la fonction publique. L'un des problèmes majeurs de cette méthode était l'incapacité des gouvernements à couvrir les lourdes charges récurrentes qu'elle impliquait une fois les projets achevés. Dans les premières années, le système de formation et de visites était aussi un système institué par les autorités et la participation des paysans était aléatoire, mais ce problème a été en partie résolu par la suite. Les projets de vulgarisation de la Banque approuvés à la fin des années 90 prévoyaient une participation plus importante des agriculteurs. C'est le cas par exemple du deuxième projet tanzanien de vulgarisation agricole (ex. 97) et du deuxième projet de vulgarisation agricole (ex. 98) du Burkina Faso.

En dehors de la question de la participation des agriculteurs, les années 90 ont été marquées par l'intérêt plus important porté à la promotion de nouveaux concepts de vulgarisation caractérisés par une participation plus importante, un pluralisme plus marqué et des organismes publics de plus petite taille (Anderson, Feder et Ganguly 2006). L'annexe H donne des exemples de prestataires de services d'un genre nouveau qui sont devenus populaires.

Sur la base des examens pays par pays et des évaluations des projets, l'IEG a constaté que les emprunteurs de la Banque de la Région Afrique appréciaient le rôle important que joue la diffusion de la technologie au plan de l'augmentation de la production agricole. Cela rejoint les

***Les emprunteurs de la Banque dans la Région Afrique apprécient le rôle important que joue la diffusion de la technologie pour l'augmentation de la production agricole.***

conclusions de travaux précédents de l'IEG (IEG 1997b).

La diffusion du savoir continuera sans aucun doute à jouer un rôle extrêmement important pour le développement agricole de l'Afrique. Les nouvelles technologies par exemple peuvent aider à combler l'écart important qui existe entre les rendements potentiels et les rendements effectifs des récoltes. Le Rapport de l'InterAcademy Council (2004)<sup>26</sup> trouve que les écarts de rendement entre les pays d'Afrique sont bien plus importants que les écarts cités entre l'Afrique et le reste du monde. Il note aussi que « la technologie existante pourrait accroître la productivité de la terre en Afrique dans la mesure où elle est adaptée et ajustée en fonction des spécificités locales » (p. 75).

La diffusion du savoir permet aussi d'améliorer les pratiques de gestion — avec des résultats spectaculaires. Lorsque les variétés appropriées sont utilisées avec de bonnes techniques de gestion des cultures, une moins grande quantité d'engrais produit un rendement plus élevé. Heerink (2005) note qu'en Afrique de l'Ouest les cultures n'utilisent que 30 % de l'azote contenu dans les engrais. Toutefois, les effets positifs que peut avoir sur les ménages la sécurité alimentaire qui résulte d'une utilisation accrue des engrais et des semences hybrides ne pourront sans doute pas être exploités pleinement tant que des mesures ne seront pas prises pour accroître l'efficacité de l'utilisation des engrais (Orr 2000). La période et les méthodes d'épandage des engrais posent des problèmes importants, qu'une bonne vulgarisation permet aussi de résoudre.

Les paysans peuvent aussi améliorer la gestion de l'eau s'ils ont accès à des pratiques améliorées. Au Sahel, seulement 10 à 15 % de l'eau de pluie sont utilisés pour la croissance des plantes, le reste étant perdu à cause du ruissellement, de l'évaporation des sols ou du drainage (Heerink 2005). Les agricul-

teurs ont besoin d'être informés sur les technologies à faible coût et à faible teneur en capital qui existent pour la récolte de l'eau. Les transferts de connaissances peuvent aussi jouer un rôle important pour la réhabilitation et l'entretien des infrastructures d'irrigation.

Malgré toutes les méthodes d'approche fondées sur la demande et les partenariats que la Banque a soutenues depuis l'abandon du système de formation et de visites, il reste à trouver une formule viable et durable pour remplacer ce système en Afrique. En dehors d'un ensemble de combinaisons d'approches pluralistes, dont certaines incluent des stages pratiques pour agriculteurs<sup>27</sup>, de nouvelles pistes de réflexion s'ouvrent sur ce qu'on appelle en général les « systèmes d'innovation en milieu rural ».

L'approche est soutenue par la FAO et le Service international de la recherche agricole nationale (SIRAN) et elle vise à identifier les contraintes auxquelles se heurtent les différents acteurs situés le long de la chaîne des produits afin d'élaborer un cadre de référence pour établir l'ordre de priorité des investissements. Il reste à tester l'impact de cet angle d'attaque un peu différent pour un vieux problème, puis d'évaluer son incidence tant sur la croissance que sur la pauvreté.

Bien que les idées créatrices puissent être très utiles, l'expérience tend à montrer qu'il y a certains risques à suivre une mode. L'examen du secteur agricole kenyan effectué pour la présente étude montre que, tant en ce qui concerne l'adoption que le rejet systématique et abrupt du système de formation et de visites par la Banque, il y a eu une réaction excessive à des engouements, ou aux oscillations du balancier, et qu'on n'a pas suffisamment cherché à réexaminer la question fondamentale de savoir si les pauvres ne pourraient pas être servis d'une autre manière et de façon plus efficace.

Le bulletin de la Sasakawa Africa Association (organisme à but non lucratif) (2005) note que la sous-traitance des services de conseil agricoles privés s'est développée en Afrique en partie parce que des organisations telles que la Banque

***Une alternative viable au système de formation et de visites reste à trouver.***

mondiale préconisent cette approche. Le bulletin note que des questions fondamentales restent sans réponse. « La sous-traitance au secteur privé permettra-t-elle d'améliorer les conditions d'emplois des vulgarisateurs concernés ? Se sentiront-ils plus responsables de répondre aux besoins et aux demandes des paysans ? Sera-t-il possible de recouvrer les coûts auprès des agriculteurs ou sous forme d'aliment de base de subsistance ? Enfin, sera-t-il possible d'atteindre une plus grande proportion d'agriculteurs à travers des accords contractuels sur les normes de performance ? ».

Les approches pluralistes en matière de vulgarisation connaissent une grande vogue, mais leur mise en œuvre soulève plusieurs problèmes. Le passage de programmes entièrement financés par des sources publiques à de nouvelles modalités de vulgarisation assorties d'incitations améliorées exige aussi un temps d'investissement important — de l'ordre de plusieurs dizaines d'années (Chapman et Tripp 2003). L'Ouganda fait à maints égards figure d'avant-gardiste en Afrique avec le lancement d'un nouveau programme de vulgarisation agricole fondé sur la demande, et son expérience illustre certains des problèmes qui se posent (encadré 5.3).

L'expérience d'autres pays montre aussi qu'il n'est pas facile d'appliquer des méthodes de vulgarisation qui impliquent de renforcer les organisations de producteurs et de sous-traiter les services à des prestataires privés ou semi-privés. Le rapport d'achèvement du projet sénégalais des services agricoles et des organisations de producteurs (ex. 99) note que, bien qu'une agence semi-privée de services de conseil agricole ait été créée pour remplacer les anciens services de vulgarisation, l'agence n'était pas entièrement responsable devant les producteurs. En outre, les activités qui devaient apporter un soutien direct aux organisations de producteurs n'occupaient pas une place prioritaire dans les travaux de l'agence. Parmi les conclusions des dernières supervisions en date de l'action engagée dans des projets tels que le projet kényan de productivité agricole (ex. 04),

certaines soulignent qu'il reste des questions à résoudre et qu'il faut notamment renforcer les capacités des prestataires de services, déterminer comment assurer la transparence et une juste concurrence dans l'attribution des contrats dans un environnement institutionnel peu solide et comment déterminer les rémunérations pour les services rendus.

Le maintien de la qualité du soutien apporté par la Banque à la vulgarisation avec de multiples prestataires de services demeure peut-être le problème le plus important. Le document d'évaluation du projet zambien de soutien au développement agricole (ex. 06) reconnaît : « dans certains cas, les services de vulgarisation fournis par les ONG ont réduit le contrôle que les agroindustries ont sur les normes des services fournis ou le contenu des conseils et de l'assistance techniques fournis. Dans bien des cas, cela a entraîné des incohérences dans les conseils fournis, ce qui a semé la confusion dans les esprits et eu un impact préjudiciable sur la production. Lorsque des ONG ou des bailleurs de fonds s'occupent des services de vulgarisation, la situation se complique encore lorsque le projet ou les financements prennent fin et qu'il n'existe pas de stratégie solide pour s'assurer que les services seront assurés de manière durable » (Banque mondiale 2006m, p. 12).

La formation des prestataires de services de vulgarisation est d'une importance cruciale pour assurer un soutien de haut niveau aux activités de vulgarisation. L'évaluation par l'IEG du deuxième projet tanzanien de vulgarisation agricole (ex. 97) note que la stratégie du « pluralisme » paraît comporter un plan d'action tacite qui laisse supposer que l'approche poussera aussi loin que possible la vulgarisation soutenue par le secteur privé et les ONG et la vulgarisation financée par les agriculteurs.

Toutefois, le passage au secteur privé soulève d'autres problèmes. Les services de vulgarisation privés et les services basés sur les ONG consistent

*Les approches pluralistes en matière de vulgarisation sont populaires, mais elles posent plusieurs problèmes.*

*Et leur viabilité et leur efficacité par rapport aux coûts restent à établir.*

### Encadré 5.3 : Le nouveau système de vulgarisation adopté par l'Ouganda améliore l'efficacité, mais soulève de nouveaux problèmes

À mesure que les services nationaux de conseil aux agriculteurs (NAADS) lancés en 2001 se développent, ils devraient remplacer l'ancien système de vulgarisation, qui continue à fonctionner dans les districts non encore couverts par les NAADS<sup>a</sup>. L'examen à mi-parcours du programme, achevé fin 2005, montre que les NAADS sont plus efficaces par rapport aux coûts que l'ancien système.

Malgré son efficacité apparente, le nouveau système est aussi confronté à plusieurs problèmes, note le rapport. Ces problèmes incluent notamment les insuffisances des déficiences de services et l'insuffisance de ressources pour assurer le bon fonctionnement des NAADS. La plupart des financements que reçoivent ces services à l'heure actuelle sont fournis par les bailleurs de fonds, mais les administrations locales et les paysans devraient normalement assumer des responsabilités plus importantes au fil du temps. Toutefois, les nombreuses parties prenantes du système ne comprennent pas bien les principes des NAADS et il est difficile de dire si les administrations locales

disposeront des ressources nécessaires pour soutenir ces services.

L'examen à mi-parcours reconnaît que le programme « se heurtera sans aucun doute à des difficultés lorsqu'il se développera à l'échelle nationale ». Se basant sur leurs travaux en Ouganda, Ellis et Bahigwa (2003) notent que : « certes, les méthodes de soutien aux secteurs et aux sous-secteurs dogmatiques et imposées d'en haut, ont été abandonnées, mais on s'appuie maintenant beaucoup trop sur un concept idéalisé de processus participatifs dans les communautés pour amener les conseils locaux à appliquer les principes de bonne gouvernance et les agents de la fonction publique à fournir des services efficaces au niveau local ».

Bahigwa et autres (2005) s'interrogent aussi sur l'aptitude des NAADS à réduire les désavantages dont souffrent les pauvres par rapport aux non pauvres. Enfin, Whyte et Kyaddondo (2006) constatent que, malgré des initiatives successives, ni l'accès aux services de vulgarisation, ni l'adoption de la technologie n'a atteint les niveaux de 1970.

a. Les NAADS devraient faciliter la formation de groupes de paysans locaux et l'organisation de forums de paysans au niveau des sous-comtés et des districts et au niveau national. Les groupes de paysans devraient exprimer leurs besoins et y pourvoir via des achats à des prestataires de services privés. Les services seront payés par le secteur public via des institutions publiques locales décentralisées.

#### *La formation des prestataires de services de vulgarisation est d'une importance cruciale.*

actuellement à acheter et compléter des services de vulgarisation publics en payant les suppléments de salaire et les déplacements. Les services publics de vulgarisation ont fini par mourir lentement, mais les ONG et le secteur privé devront adopter d'autres approches plus coûteuses pour attirer les mêmes qualifications. De fait, ils utilisent gratuitement les qualifications, la formation et les salaires des services publics de vulgarisation sous-utilisés. Cette solution peut être efficace dans un premier temps, mais elle ne sera sans doute pas durable sur le long terme. La sous-traitance des services de vulgarisation permet de tirer parti de toute l'expérience accumulée sur le terrain, mais elle ne supprime pas le rôle de l'État. Outre les finance-

#### *Il faudra un système efficace de suivi et d'évaluation nécessaire pour déterminer l'efficacité des approches fondées sur la demande pour les paysans pauvres.*

ments, l'État est garant de l'assurance de la qualité, il assure la surveillance des prestataires de services sous-traités et leur fournit l'information (Muyanga et Jayne 2006). Il est en outre d'une importance cruciale d'assurer une liaison adéquate avec la recherche.

Il sera nécessaire d'assurer un suivi et une évaluation efficaces des projets financés par la Banque afin de déterminer si les approches fondées sur la demande et le partenariat permettront de pourvoir aux besoins des agriculteurs pauvres pratiquant une agriculture de subsistance. Les services de vulgarisation privés comportent en général un biais en faveur des régions bien dotées, qui produisent des cultures à haute valeur ajoutée, et ils ne se préoccupent pas beaucoup des régions écartées et des agriculteurs pauvres, en particulier de ceux qui produisent des cultures à faible valeur ajoutée, ne dégagant qu'un faible excédent commercialisable (Muyanga et Jayne 2006). L'examen du secteur agricole kényan entrepris pour la présente étude note que le pays doit élaborer assez rapidement une stratégie de vulgarisation réaliste qui définisse clairement le rôle du secteur public, sinon la vulgarisation s'atrophiera et il ne sera pas possible de la remettre daplomb.

Après le système de formation et de visites, il est difficile de déterminer ce qu'une approche

pluraliste en matière de vulgarisation signifiera pour les pauvres. Il n'est pas certain non plus que les agriculteurs de subsistance (qui sont dans leur grande majorité des femmes) auront les moyens de payer les services fournis, au moins dans un avenir proche<sup>28</sup>. Il est aussi difficile de dire s'ils pourront s'organiser efficacement pour créer une « demande » de services de vulgarisation qui amélioreront la productivité du manioc, du sorgho, du mil et d'autres cultures vivrières.

La Banque et les gouvernants doivent comparer l'efficacité par rapport aux coûts et la validité des diverses formules de vulgarisation publiques et privées, en particulier par les moyens de la radio et de la télévision, afin de pouvoir saisir les différentes opportunités qui se présentent sur le court et le long terme et de résoudre les problèmes que posent la production alimentaire et les cultures marchandes<sup>29</sup>. Une compilation récente d'études de cas sur la vulgarisation effectuée par l'ADR (Banque mondiale 2004b) souligne aussi la nécessité d'étudier de façon plus approfondie les diverses approches avant d'engager des réformes<sup>30</sup>. Il est indispensable d'agir avec prudence pour élargir le champ d'application des méthodes d'approche fondées sur la demande et le partenariat avant que les bailleurs de fonds et les emprunteurs puissent être raisonnablement assurés que les rendements seront à la mesure des coûts et qu'il n'y aura pas lieu de « rejeter » les nouvelles approches à l'avenir. Ce processus de comparaison de l'efficacité par rapport aux coûts et de la validité des méthodes ne sera pas nécessairement long, mais il peut être entrepris assez rapidement avec une contribution critique des emprunteurs.

### Les réformes agraires

Les travaux d'analyse récents de la Banque mondiale sur les questions touchant la politique foncière ont permis de mieux comprendre les régimes des droits de propriété et leur importance pour le développement agricole. En outre, certains éléments d'appréciation donnent à penser que les conseils de la Banque ont contribué à inscrire les questions foncières dans le programme d'action politique de nombreux pays. Par exemple, l'examen du secteur agricole

malien effectué pour la présente étude montre que le Gouvernement avait remanié la législation sur les droits fonciers pour assurer une meilleure sécurité de ces droits et attirer les investissements privés dans le foncier et que cette initiative était été prise en partie à cause de la Banque. Mais dans la plupart des pays, la Banque a eu beaucoup de mal à accorder des prêts pour la réforme agraire car c'est un domaine politiquement, socialement et culturellement sensible.

L'IEG a pu établir une liste de projets axés sur les réformes agraires ou les questions de politique foncière qui ont été exécutés pendant la période 1991-2006 en combinant les travaux de recherche effectués par l'ARD et le Groupe thématique sur la politique foncière. Pendant la période 1999-2006, il n'y a eu que quatre projets purement axés sur « la terre » : un projet de gestion des terres rurales en Côte d'Ivoire (ex. 97), qui a été récemment clos, mais pour lequel il n'y a pas encore de rapport d'achèvement ; un projet de soutien à la réforme agraire au Zimbabwe (ex. 2000), qui n'est pas entré en vigueur ; et deux projets actifs, le projet ghanéen d'administration des terres (ex. 04), et le projet malawien d'aménagement des terres rurales basé sur les communautés (ex. 04). Dans tous les autres cas, le soutien aux réformes agraires entre dans le cadre d'un programme d'action plus large ou d'une intervention concernant l'agriculture.

Certains crédits à l'appui de la réduction de la pauvreté (CARP), tels que le deuxième CARP pour la Tanzanie (ex. 05), visent aussi à élaborer un plan stratégique pour la mise en œuvre de réformes agraires. En outre, certaines interventions d'urgence, telles que le projet de démobilisation et d'intégration de l'Érythrée (ex. 01), ont pour but d'ouvrir plus largement l'accès des soldats invalides à la terre, mais il est trop tôt pour émettre un jugement sur le succès de ces interventions.

L'une des conclusions des évaluations de l'IEG et des rapports d'achèvement des projets est que

*Les travaux d'analyse récents de la Banque mondiale sur les questions touchant la politique foncière ont permis de mieux comprendre les régimes des droits de propriété.*

*Seuls quatre projets étaient purement axés sur la terre.*

les réformes agraires sont importantes pour promouvoir une croissance diversifiée. Dans son évaluation du deuxième projet d'ajustement structurel du Zimbabwe (ex. 93), l'IEG note en particulier que les réformes de la commercialisation agricole ne sauraient à elles seules assurer une telle croissance. Il faut remédier à la répartition inégale des terres parce que les effets positifs des réformes de la commercialisation ont surtout bénéficié aux quelques milliers de fermes commerciales qui ont été en mesure de s'adapter rapidement à ces réformes (IEG 2003d)<sup>31</sup>. La Banque semble en avoir eu conscience longtemps avant que le projet ne soit évalué. Immédiatement après le projet de réformes de la commercialisation, la Banque a voulu tester une approche pilote en matière de réforme agraire. Mais la mise en œuvre de cette intervention n'a pas été facile (encadré 5.4).

Dans d'autres pays, la mise en œuvre des interventions axées sur les réformes agraires a aussi été compliquée par des facteurs sociopolitiques. En Côte d'Ivoire, pour le projet de gestion des terres rurales, la Banque a fourni un soutien pour la délivrance des titres de propriété coutumiers. Mais il n'était pas facile d'apporter la preuve de tous les droits « secondaires » des groupes appartenant à une même communauté. De ce fait, le projet a simplement réussi à simplifier les droits. Cette opération a en général plutôt

renforcé la position de propriétaires terriens individuels aux dépens des autres détenteurs de droits (van den Brink et autres 2005). Dans un autre exemple, le projet malawien d'aménagement des terres rurales basé sur les communautés (ex. 04) visait à accroître les revenus de quelque 15 000 familles rurales pauvres en mettant en œuvre une approche décentralisée, basée sur les communautés et volontaire pour lancer une réforme agraire dans le sud du pays. Les progrès en direction de l'objectif de développement ont été lents, notamment à cause des problèmes liés à l'acquisition des terres et des retards à portés à effectuer les levés topologique des exploitations offertes à la vente.

Les activités incluses dans les projets de la Banque montrent que l'Institution n'a pas correctement apprécié le temps nécessaire pour réaliser un consensus au sujet de questions sensibles telles que la réforme agraire. Le projet de politique agricole et de renforcement des capacités du Lesotho (ex. 98) comportait un élément visant à faciliter l'élaboration d'une nouvelle politique foncière et d'une législation compatible avec des systèmes viables de faire-valoir. Le Gouvernement a fait des progrès substantiels en ce qui concerne l'élaboration de la politique foncière, mais la nouvelle législation n'était pas encore adoptée lorsque le projet a été déclaré clos. La conception du projet ne tenait

#### Encadré 5.4 : Le projet pilote du Zimbabwe pour la réforme agraire n'a pas pu décoller

Le projet de soutien à la réforme agraire (ex. 2000) du Zimbabwe était conçu pour tester des approches expérimentales pour des réformes agraires basées sur le marché. Il aurait permis d'introduire plusieurs innovations pour accroître la participation directe des bénéficiaires finaux et des Conseils de district ruraux dans la planification et la mise en œuvre des programmes de réinstallation.

Compte tenu de l'importance de la question agraire dans le pays, la date d'entrée en vigueur du projet a été reportée quatre fois afin de permettre au Gouvernement de satisfaire à six conditions (opérationnelles). Mais ces conditions n'ont jamais été remplies et le crédit est devenu caduc avec l'assentiment des parties concernées.

La note rédigée pour l'achèvement du projet indique qu'après l'amendement à la Constitution et la Loi portant sur l'achat des terres au milieu de l'année 2000, le Gouvernement a abandonné le principe de l'acquisition des terres à la valeur du marché et le lancement de projets expérimentaux impulsés par les communautés pour adopter une approche basée sur l'acquisition obligatoire à un prix inférieur à la valeur du marché. Le Gouvernement a perdu la volonté politique de suivre l'approche convenue, car la situation politique du pays avait changé avec la création d'un parti d'opposition résolu. Ces événements ont complètement sapé le concept du projet.

pas compte du temps qu'il fallait pour mener les longues consultations indispensables avec les parties prenantes pour réaliser un consensus sur la législation foncière.

Au Ghana, l'objectif du projet d'administration des terres (ex. 04) était de mettre au point un système viable et bien géré d'administration des terres qui soit équitable, efficient et décentralisé et qui améliore la sécurité des droits fonciers. Les missions de supervision ont noté que l'objectif était ambitieux pour un projet de cinq ans et que l'intervention ne pouvait constituer qu'une première phase permettant de jeter les bases de réformes accélérées dans le secteur.

### Réforme des prix et de la commercialisation

La réforme des prix et des marchés des produits et des intrants afin d'améliorer les incitations à la production agricole est un domaine majeur d'intervention de la Banque en Afrique. Cette réforme a été en bonne partie engagée à la fin des années 80 et des années 90 à travers des activités de conseil et des crédits à l'ajustement structurel et sectoriel (appelés désormais prêts à l'appui des politiques de développement), mais les projets sectoriels ont aussi joué un rôle important. Les réformes axées sur l'ajustement visaient à améliorer les incitations des agriculteurs à accroître leur production en réduisant les distorsions qui faussaient le marché intérieur et en encourageant les négociants privés à remplacer les offices publics de commercialisation inefficaces (encadré 5.5). Depuis 1980, plus de 30 pays ont engagé des réformes de la politique agricole dans le cadre d'un programme d'ajustement plus large (Jayne et Jones 1997).

L'analyse ex post, basée essentiellement sur les conclusions des rapports d'évaluation rétrospective des projets, l'examen du portefeuille, les examens du secteur de l'agriculture dans les différents pays et les éléments d'appréciation contenus dans les ouvrages publiés, montre que les réformes ont été poussées plus ou moins loin dans différents pays et met en relief les influences positives et négatives induites par le processus de réforme. Le bilan des réformes

varie selon les pays et les cultures. Bien qu'il soit difficile d'établir des catégories, certains aspects des réformes ont eu relativement plus de succès que d'autres (l'annexe J récapitule les réformes et les résultats des crédits accordés par la Banque). Dans les ouvrages publiés, les auteurs concernés (Eicher 1999 ; Mkandawire et Soludo 1999, tels que cités dans Kherallah et autres ; IFPRI 2000) sont unanimes à reconnaître que le programme de réformes n'a pas atteint les résultats attendus.

Le processus des réformes en Tanzanie et dans plusieurs autres pays africains a amélioré de manière générale l'environnement macroéconomique et introduit une discipline budgétaire plus rigoureuse en rationalisant le rôle du secteur public et en favorisant l'adoption d'un régime de change basé sur le jeu du marché. D'après *l'Examen annuel de l'efficacité du développement 2003* (ARDE ; IEG 2004b), les politiques appliquées en Afrique se sont en général légèrement améliorées, et ces améliorations ont été maintenues. Les données des évaluations de la politique et des institutions nationales (CPIA) montrent que les notations globales de ces évaluations se sont améliorées pour l'Afrique depuis la fin des années 90, mais qu'elles restent inférieures à celle des autres Régions. L'évaluation par l'IEG du projet tanzanien de gestion du secteur de l'agriculture (ex. 94) conclut que, dans l'optique plus large du développement institutionnel, les « règles du jeu » en Tanzanie ont changé de façon substantielle dans un sens positif au cours de la dernière décennie et que le mérite peut en être attribué en partie au projet de la Banque.

Les réformes ont aussi conduit à décharger les offices de commercialisation de leurs responsabilités en matière de fixation des prix et de commercialisation dans plusieurs pays, à assouplir les contrôles quantitatifs et à supprimer les contrôles réglementaires sur les marchés des intrants et des produits. Ces change-

*L'un des enseignements tirés est que les réformes foncières sont importantes pour promouvoir une croissance diversifiée.*

*La Banque a généralement sous-estimé le temps qu'il fallait pour mener à bien une réforme concernant un problème aussi sensible.*

*Plus de 30 pays ont engagé des réformes de la politique agricole depuis 1980.*

*Les réformes ont été poussées plus ou moins loin et elles ont eu à la fois des influences positives et négatives.*

### Encadré 5.5 : La réforme des marchés agricoles en Afrique : les anticipations

L'ajustement structurel a d'abord été considéré comme un moyen de réformer des entreprises paraétatiques trop dépendantes, mais il a par la suite été utilisé à d'autres fins, à mesure que les déficits du compte des transactions courantes des pays se sont creusés. Lorsque les effets déflationnistes de la hausse des prix à l'importation sont devenus évidents, la suppression d'autres distorsions des prix (subventions et taxes) et l'amélioration du cadre réglementaire régissant les entreprises privées sont aussi devenues importantes. Ces mesures devaient permettre d'accroître l'efficacité de l'allocation des ressources en faisant en sorte que les signaux des prix reflètent soigneusement leur valeur réelle pour la société et en donnant aux entreprises privées la possibilité de concurrencer et même de remplacer les entreprises paraétatiques.

Le secteur agricole a occupé une place importante dans le programme des réformes, pour deux raisons. Premièrement, il représentait un élément substantiel de la production intérieure dans la plupart des pays africains et la réaction de l'offre dans le secteur était un déterminant fondamental de la réaction de l'économie en présence d'un changement d'incitations. Deuxièmement, la plupart des économistes et des gouvernants étaient convaincus que les politiques commerciales et sectorielles introduisaient une discrimination à l'encontre du secteur de l'agriculture. La suppression de ce biais est devenue une priorité du programme de réformes structurelles. Un type d'ajustement structurel sain, basé sur les exportations et l'augmentation des revenus et non pas sur la contraction des importations et de la demande, devait déboucher sur une performance forte du secteur agricole. Dans la plupart des pays d'Afrique, les projets d'investissement soutenus par la Banque pour promouvoir l'ajustement visaient à supprimer progressivement les services agricoles publics au profit des services plus efficaces du secteur privé et à soutenir la révision des réglementations afin d'instaurer un environnement porteur pour

l'investissement du secteur privé dans le secteur agricole. De façon générale, les réformes avaient pour but de :

1. Libéraliser les prix des intrants et de la production en réduisant ou en éliminant les subventions aux intrants agricoles, en réalignant les prix intérieurs des cultures sur les cours mondiaux, en supprimant le système de fixation des prix pour la totalité de la campagne agricole et la totalité du territoire et en réduisant la surévaluation du taux de change.
2. Supprimer les contrôles réglementaires sur les marchés des intrants et des produits, lever les restrictions limitant les mouvements internes des cultures vivrières et assouplir les contrôles quantitatifs tels que les quotas de livraison et les accords de licence.
3. Restructurer les entreprises publiques et retirer aux offices de commercialisation la responsabilité de la fixation des prix et de la commercialisation, et confiner leur rôle à des activités davantage axées sur le soutien.

Les résultats attendus sur le long terme étaient les suivants :

4. L'amélioration des incitations pour les paysans du fait de l'augmentation des prix des produits et de la diminution du coût des intrants, obtenues principalement en encourageant les négociants privés à se substituer aux offices publics de commercialisation.
5. L'augmentation de l'investissement privé.
6. L'obtention de gains d'efficacité économique liés à la suppression des distorsions de prix et des subventions aux prix des intrants et à l'élimination du contrôle des importations.
7. L'amélioration des balances commerciales par suite de la stimulation des exportations et de la réduction des importations.
8. L'augmentation de la production agricole et des revenus des paysans, et l'amélioration de la sécurité alimentaire.

Sources : Sanders et autres 1996 ; Mellor 1998 ; Kherallah et autres 2002 ; travaux de recherche.

ments ont grandement amélioré les incitations à la production de certains produits d'exportations traditionnels tels que le coton. Dans plusieurs pays, les planteurs de coton peuvent obtenir une proportion plus importante des cours mondiaux pour leur production (voir annexe I pour l'histoire de la réforme du secteur cotonnier). Les quelques études disponibles, dont certaines de la Banque mondiale (Baffes 2005) confirment en général les changements positifs introduits dans

la commercialisation, en particulier pour le coton.

Globalement, le bilan est variable selon les pays et les cultures. En Ouganda, la production de café par exemple a semble-t-il augmenté après la libéralisation et, au Cameroun, les réformes de la politique agricole ont eu des effets préjudiciables sur les secteurs du cacao et du café (encadré 5.6). Dans l'évaluation du crédit à l'ajustement structu-

rel de l'Ouganda (ex. 91), l'IEG conclut que le projet a soutenu le remplacement du monopole de commercialisation du café par des négociants privés agréés, avec d'excellents résultats. Après la réforme de la commercialisation, les planteurs de café ont pu obtenir, avant l'achèvement du projet, 65 % du prix à l'exportation contre 30 % auparavant. Dans des pays tels que le Mozambique, l'histoire des noix de cajou est bien plus complexe, comme le montre le chapitre 4.

Le processus de réforme a aussi dynamisé les exportations de cultures non traditionnelles telles que les fleurs du Kenya et les mangues du Mali. Aujourd'hui, ces cultures entrent pour une part modeste mais croissante de la valeur ajoutée agricole dans plusieurs pays. Le secteur privé joue un rôle important dans ce domaine. Mais, comme pour le reste du secteur agricole, la croissance des exportations non traditionnelles est bridée par la faiblesse des institutions, les déficiences des transports et le prix élevé des intrants. La concurrence de pays extérieurs au continent se fait également sentir. Mais les normes sanitaires et phytosanitaires de plus en plus rigoureuses des marchés mondiaux posent un problème encore plus important pour l'Afrique. Les acteurs concernés prennent de plus en plus conscience de la nécessité d'introduire une cohérence dans la chaîne de l'offre et d'accroître l'efficacité dans la commercialisation des exportations. La Banque aide certains pays dans ce domaine (comme le Sénégal par exemple), mais il y a encore beaucoup à faire.

Le point le plus faible peut-être des réformes tient au fait qu'elles ont eu une incidence limitée sur la production vivrière. Le taux de croissance annuel moyen de la valeur ajoutée de l'agriculture est resté négatif tout au long des années 80 et des années 90 (IFPRI 2000). Dans la plupart des pays qui ont engagé des réformes, le secteur privé n'est pas intervenu pour remplir le vide laissé par le retrait du secteur public. L'examen du portefeuille montre que 30 % au moins des RFE examinés ont souligné ce fait comme un point préoccupant.

Le secteur privé n'est pas entré sur le marché parce que les risques étaient excessifs, que le

coût des transactions était élevé, qu'il n'avait pas accès à l'information et qu'il n'existait aucune législation pour sécuriser les contrats et les droits de propriété (IFPRI 2000). L'évaluation du projet éthiopien de production d'engrais (ex. 95) montre qu'il n'a pas été en mesure de promouvoir un marché compétitif des engrais parce que le secteur privé, qui opérait déjà dans un marché concentré et dominé par l'État, a été contraint de se retirer, et que l'importation et la distribution des engrais sont devenues un domaine exclusif de l'État. « L'inefficacité et les abus qui prévalaient à l'époque des régimes de subvention qui a précédé les réformes sont maintenant remplacés par la faible rentabilité et le niveau élevé des risques qu'implique l'utilisation des engrais » (IFDC 2006).

Les prix des intrants payés par les agriculteurs ont augmenté en flèche. Les ratios valeur/coût d'un bon nombre de cultures dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest ont apparemment diminué depuis les années 80, la plupart des cultures vivrières ayant des valeurs inférieures à 2 au milieu des années 90 (Heerink 2005)<sup>32</sup>. De nombreuses options technologiques viables par ailleurs pour l'Afrique qui ont été produites par les travaux de recherche passés demeurent sous-exploitées à cause du niveau élevé du prix des intrants et du bas niveau des prix de la production (InterAcademy Council 2004). Les analystes notent que, pour la promotion du développement agricole, les gouvernements ont un important rôle à jouer dans les systèmes d'information sur les marchés des intrants et des produits, les réformes fiscales et la coopération régionale lorsque les marchés sont trop étroits pour attirer les investissements privés. Si ces services n'existent pas, le secteur privé ne peut pas se développer autant qu'il le pourrait (Bremner et Debrah 2003).

En Afrique, la plupart des denrées alimentaires sont produites pour la

*Les réformes ont aussi conduit à décharger les offices de commercialisation de leurs responsabilités en matière de fixation des prix et de commercialisation dans certains pays.*

*Le processus de réforme a aussi permis de dynamiser les cultures non traditionnelles, mais il n'a eu qu'un impact limité sur la production vivrière.*

*Le secteur privé n'est pas entré sur le marché parce que les risques étaient excessifs, que le coût des transactions était élevé, qu'il n'avait pas accès à l'information et qu'il n'existait aucune législation pour gouverner les contrats et les droits de propriété.*

### Encadré 5.6 : Les effets préjudiciables de la chronologie des réformes sur les secteurs traditionnels d'exportations agricoles du Cameroun

La Banque a joué un rôle important dans la libéralisation de la commercialisation du cacao et du café au Cameroun. Dans le premier prêt à l'ajustement structurel qu'elle a accordé au pays, elle a provoqué le démantèlement de l'Office national de commercialisation (ONCPB) par le biais de la conditionnalité attachée au prêt. La réforme préconisait aussi la dévaluation, qui a finalement été annoncée en janvier 1994. Malheureusement, à cause de l'économie politique de la libéralisation et de la dévaluation, la chronologie de ces réformes a été moins qu'optimale pour les producteurs de café et de cacao.

La première mesure appliquée a été la suppression de la subvention de 50 % aux engrais. Les subventions ont été progressivement supprimées entre 1988 et 1992. Cette réforme a été suivie en 1990 par une réduction de 40 % des prix officiels à la production pour le café et le cacao offerts par l'Office de commercialisation, qui était incapable de maintenir la stabilité des prix à la production à cause de la surévaluation du franc CFA, et dont les réserves étaient amenuisées par un État financièrement à court.

Les producteurs ont réagi en réduisant substantiellement les ressources consacrées aux agroforêts caféières et cacaoyères, et en particulier aux engrais. Les cours mondiaux du café et du cacao étant tombés à leurs plus bas niveau, le système de fixation des prix pour la totalité du territoire national, qui était géré par l'État a été progressivement supprimé en 1992 pour le café, mais pas avant 1995 pour le cacao. La libération des prix alors que les cours mondiaux étaient à leurs plus bas niveaux historiques et que le taux de change était surévalué a fait chuter les prix à la production à un niveau inférieur de plus de la moitié à leur niveau nominal de 1988. Les planteurs n'ont même pas récolté leur café.

Dans le même temps, la libéralisation des marchés des engrais

et la libéralisation de facto des marchés des pesticides ont non seulement alourdi les coûts des producteurs, mais aussi réduit les quantités disponibles du fait du développement insuffisant du secteur privé. Les quantités de fongicides utilisées pour lutter contre la pourriture noire des cabosses ont fortement chuté, tombant de plus de 30 millions de paquets distribués gratuitement par l'État au milieu des années 80 à moins de trois millions achetés à des fournisseurs privés en 1993.

Enfin, lorsque la dévaluation a été annoncée en 1994 et que les prix nominaux à la production ont doublé, la réaction de l'offre a été atténuée à cause de la baisse de la capacité productive des plantations de café et de cacao, qui avaient été, au mieux, entretenues au plus juste pendant la période 1989-1994 en raison de la politique de l'État.

En somme, la conditionnalité attachée au prêt à l'ajustement structurel a eu pour conséquence involontaire de pénaliser gravement le secteur des petits planteurs camerounais du fait de la dépréciation importante du stock d'arbres des producteurs. Lorsque les prix ont augmenté au milieu et à la fin des années 90, les planteurs ont été incapables de réagir avec vigueur.

Au lieu de se demander où se situerait probablement l'avantage comparatif du Cameroun à la fin des années 80 et 90, lorsque les prix des produits de base étaient à un niveau historiquement bas, et éventuellement de décider que les secteurs économiquement importants des petites plantations de café et de cacao pourraient avoir besoin d'un soutien pour les aider à faire face à un choc temporaire sur les marchés mondiaux de produits de base, la Banque a insisté pour imposer son programme de libéralisation. Cela a entraîné une sérieuse extensification de ses systèmes agroforestiers du café et du cacao.

Source : Essama-Nssah et Gockowski 2000.

consommation familiale par des femmes, qui ne sentiront sans doute pas directement les effets positifs que peuvent avoir les réformes sur l'environnement macroéconomique. Toutefois, les paysans ont été pénalisés par la hausse du prix des engrais. La rationalisation et la privatisation des activités des entreprises paraétatiques du secteur cotonnier notamment ont encore réduit l'accès aux engrais. L'examen du secteur agricole malien par exemple montre que les deux types de cultures (le coton et les céréales) ont reçu des intrants, du crédit et des services de vulgarisation fournis par l'entreprise cotonnière paraéta-

tique locale. Mais cette entreprise a réduit la gamme de ses activités pour se concentrer sur les opérations de base du coton à la fin des années 90, et le soutien aux céréales a été interrompu, ce qui a entraîné une forte baisse de l'utilisation des engrais pour le maïs et d'autres céréales entre 1999 et 2000.

Les importantes quantités de céréales que plusieurs pays ont dû importer pour pourvoir aux besoins du marché intérieur ont sérieusement entamé les réserves de change de nombreux pays du continent. De ce fait, l'amélio-

ration attendue de la balance commerciale dont il est fait état dans l'encadré 5.5 ne s'est pas concrétisée.

Le niveau élevé du prix des intrants a aussi eu un effet préjudiciable sur les cultures d'exportation. Avant les réformes, particulièrement en Afrique de l'Ouest, les entreprises paraétatiques qui s'occupaient de cultures telles que le coton pourvoient aux besoins des paysans en intrants et en crédit et leur assuraient un débouché pour leurs produits. Depuis la privatisation, les producteurs de cultures d'exportation de certains pays sont maintenant confrontés au même problème que les producteurs de cultures vivrières pour ce qui est de l'accès aux intrants et au crédit. L'évaluation de la stratégie d'aide au Sénégal par exemple (IEG 2006f) montre que le secteur privé ne s'est pas engagé dans la fourniture d'intrants, la commercialisation ou le marketing à la suite de la liquidation de l'entreprise paraétatique qui s'occupait de la distribution des semences et des engrais et de la collecte des arachides. L'accès des paysans au crédit s'en est trouvé réduit.

Dans certains pays, des organisations de producteurs sont intervenues avec le soutien de la Banque pour s'occuper de ce problème au nom de leurs membres, mais tel n'a été le cas ni pour toutes les cultures ou ni pour tous les pays. Cela s'explique en partie par le temps qu'il faut pour monter des organisations de producteurs efficaces. Et, compte tenu de la diversité des systèmes de cultures en Afrique, les agriculteurs ne peuvent pas toujours constituer des associations pour un seul produit.

Pourquoi les résultats sont-ils en deçà des attentes ? À cause de l'insuffisance des travaux d'analyse de base, de la tiédeur du soutien politique et du fait que les incitations du système n'ont pas été correctement appréciées.

En ce qui concerne l'insuffisance des travaux d'analyse de base, Tshibaka (2003, pp. 275 à 276), parlant du processus de privatisation soutenu dans les projets de la Banque, note : « Peu d'efforts ont été faits pour identifier les fonctions

qui sont le mieux assurées par les organismes publics et celles qui pourraient être les mieux prises en charge par le secteur privé, ou pour évaluer l'assise du secteur privé dans chaque pays concerné. Comme ces questions et d'autres questions fondamentales n'ont pas été examinées, les promoteurs des réformes d'ajustement structurel ont eu des difficultés à proposer des mesures et des actions susceptibles de contribuer à renforcer et à promouvoir le développement du secteur privé afin de lui permettre de prendre efficacement en mains diverses fonctions économiques précédemment assumées par les entreprises paraétatiques.

La conclusion de Tshibaka est corroborée par l'évaluation récente du projet tanzanien de gestion du secteur agricole (ex. 94). Cette évaluation note : « la question ne tenait pas simplement à la question de savoir quelles activités pouvaient être mieux gérées par le ministère central/les ministères centraux, mais aussi à la question de savoir quelles étaient les activités qui pouvaient être les mieux gérées par le secteur privé, des partenariats ou des organisations de produit plus indépendantes compte tenu des capacités respectives de ces différents prestataires de service à l'époque » (Banque mondiale 2007d, p. 8). Si ce point apparaît comme une déficience fondamentale de la conception du projet tanzanien, c'était le symptôme d'un problème plus large de conception dans la plupart de projets analogues.

L'évaluation de l'aide au Kenya de 1998 effectuée par l'IEG (IEG 2000b) notait aussi que la Banque et l'emprunteur ne s'étaient pas suffisamment préoccupés de la capacité du secteur privé à assumer les fonctions laissées vacantes du fait du désengagement de l'État. Par exemple, la suppression du monopole national des céréales et des produits (NCPB), qui était réclamée depuis 1980, ne s'est pas accompagnée d'une analyse suffisamment approfondie de ce qui se produirait ensuite compte tenu de l'insuffisance de développement du réseau des négociants et de stockage. Certaines sociétés ont bien investi pendant une

*Les exploitants ont souffert du prix élevé des engrais.*

*Le prix élevé des intrants a eu des effets préjudiciables sur les cultures d'exportation.*

courte période de temps, mais devant le risque permanent d'une intervention du NCPB, elles se sont abstenues d'effectuer tout nouvel investissement depuis 10 ans.

L'évaluation rétrospective de l'aide au Sénégal (IEG 2006f) note en outre : « Un problème majeur qui a retardé la libéralisation du secteur arachidier tenait à la question de savoir si les réformes pourraient avoir des conséquences préjudiciables sur la répartition des revenus pour les paysans pauvres. La Banque aurait dû entreprendre plus tôt des travaux d'analyse sur ces questions compte tenu de l'importance de ce secteur sur les moyens d'existence des populations rurales » (p. 25).

En outre, pour recueillir tous les fruits du processus de réforme, il fallait un soutien actif du Gouvernement et des bailleurs de fonds pour développer et intégrer les marchés, et non pas seulement pour les « libéraliser »<sup>33</sup>. Cela signifie qu'il fallait veiller au développement des équipements d'infrastructure afin de mettre en place

des systèmes coordonnés et viables de livraison des intrants, des moyens de financement des exploitations et des marchés fiables des produits, et non pas se contenter de compter sur le marché pour prendre la relève.

Comme on l'a déjà vu au chapitre 4, l'incidence négative que peut avoir l'insuffisance de soutien politique et des capacités de l'emprunteur n'a pas été correctement appropriée. Le manque de volonté politique de plusieurs gouvernements a conduit à adopter des réformes partielles et retardé leur mise en œuvre. Dans plusieurs cas, elles ont même été remises en cause.

Au niveau sectoriel, les gouvernants ont considéré les changements de prix comme des incitations, alors que les paysans considérés individuellement étaient motivés par des considérations de revenus, dont les prix et les coûts sont un élément (Donovan et Casey 1998). Un grand nombre d'agriculteurs dont les produits n'entrent jamais sur le marché n'ont pas bénéficié de l'augmentation des prix à la production, mais ils ont souffert de l'augmentation des prix des intrants.

*Les résultats ont été en deçà des attentes à cause de l'insuffisance des travaux d'analyse, de la tiédeur du soutien politique et du fait que les incitations du système n'ont pas été correctement appréciées.*

# Chapitre 6

---



Arachides récoltées au Mali. Photo de Ray Witlin, avec l'aimable autorisation de la photothèque de la Banque mondiale.

# Conclusions et recommandations

---

## Principales conclusions

**L**e développement agricole en Afrique est un problème technique, économique, social et politique complexe, qu'il faut maîtriser pour que la Région puisse faire reculer l'extrême pauvreté et la faim — afin d'atteindre les objectifs de développement pour le Millénaire.

- En Afrique, les terres agricoles couvrent de nombreuses zones agroécologiques et elles se caractérisent en général par des sols pauvres, des précipitations extrêmement variables et de fréquentes sécheresses. Les possibilités d'accès des paysans aux infrastructures d'irrigation et de transports sont restreintes, tout comme leurs possibilités d'accès au crédit, aux semences améliorées et aux engrais. Le soutien apporté par les services de vulgarisation pour améliorer les pratiques de gestion du sol et de l'eau est faible. Les agriculteurs sont pour la plupart des petits exploitants qui travaillent entre 0,5 et 2,0 hectares de terres et qui ont recours à des stratégies d'ajustement diversifiées, qui supposent de cultiver plusieurs variétés de cultures ayant des périodes de récolte différentes et de pratiquer l'élevage. La production agricole totale de l'Afrique porte essentiellement sur les cultures vivrières ; les cultures d'exportation représentent moins de 10 % de la production totale.
- L'augmentation de la production agricole de la Région est principalement liée à l'expansion des superficies cultivées plutôt qu'à la hausse des rendements et elle n'a pas progressé au même rythme que la croissance démographique. Au cours des dernières années toutefois, les superficies cultivées ont stagné aussi, ce qui indique que la frontière des terres arables a peut-être été atteinte, tout au moins dans certains pays. À mesure que la terre se raréfie, les questions de possession des terres et de droits de propriété prennent plus d'importance. Dans la plupart des pays d'Afrique, la propriété de la terre est déterminée par des facteurs socioculturels et politiques. Les facteurs sociaux déterminent aussi la répartition des tâches agricoles entre hommes et femmes.
- L'engagement politique en faveur du développement du secteur agricole est généralement tiède. Les gouvernements utilisent plutôt l'agriculture comme une source de ressources pour la croissance et n'ont pas assez investi dans le développement de ce secteur. Les capacités des États sont faibles et le taux de change, les distorsions des marchés et le manque d'incitations brident le développement du secteur privé

et empêchent aussi les paysans de prendre des risques et d'intensifier la production agricole.

**Compte tenu des diverses contraintes qui freinent le développement agricole en Afrique, la stratégie de développement du secteur doit être diversifiée, avec des interventions coordonnées dans un ensemble d'activités.**

- Il faut convaincre les agriculteurs qu'ils ont intérêt à adopter les nouvelles technologies avant d'intensifier l'agriculture pour améliorer la productivité et d'adopter de nouvelles variétés de cultures qui sont plus risquées et qui exigent des engrais et de l'eau. Pour cela, ils doivent réunir un certain nombre de facteurs simultanément, ou tout au moins selon une séquence optimale : semences améliorées, eau, crédit et accès aux marchés ; conseils de vulgarisation appropriés ; et profits suffisants avec des prix rémunérateurs pour les intrants et les produits.
- Il faut développer/renforcer les partenariats publics-privés et les partenariats avec les bailleurs de fonds, avec des acteurs qui interviennent dans des domaines où ils jouissent d'un avantage comparatif.

**Les efforts déployés par la Banque pour aider les pays à maîtriser les problèmes du développement agricole en Afrique se soldent par un bilan en demi-teinte.**

- La stratégie de l'Institution pour le développement du secteur agricole entre dans le cadre de sa stratégie rurale et, au fil des années, la place de l'agriculture dans cette stratégie rurale de la Banque a diminué. Si l'attention accrue que la Banque a porté au développement rural à partir du milieu des années 80 se justifiait, elle a eu pour conséquence de l'amener à négliger dans une certaine mesure l'importance de diverses activités cruciales, qui doivent impérativement être réunies simultanément ou tout au moins selon une séquence optimale dans l'espace rural pour promouvoir le développement agricole. À la fois cause et conséquence de cette situation, le capital des compétences techniques nécessaires pour sou-

tenir le développement agricole de façon appropriée a aussi diminué dans le temps.

- Le diagnostic posé par la Banque quant au stade de développement d'un pays et à ses priorités se fonde principalement sur les travaux d'analyse. Jusqu'à une période très récente, ces travaux ont été peu nombreux et ils n'étaient pas facilement accessibles. Les conclusions de ces travaux n'ont pas servi non plus à éclairer véritablement le dialogue avec les Autorités nationales et la conception des programmes de prêts.
- Le programme de prêts de la Banque montre qu'elle avait peu conscience de la nécessité d'adopter une stratégie diversifiée pour développer l'agriculture, mais que son aide a été « saupoudrée » entre diverses activités agricoles telles que la recherche, la vulgarisation, le crédit, les semences et les réformes sectorielles, sans tenir grand compte apparemment des synergies entre ces activités. En partie faute d'avoir adopté un angle d'approche diversifié pour le développement agricole, l'Institution n'a pas été en mesure de définir une approche stratégique à long terme pour traiter les problèmes liés aux sécheresses et à la sécurité alimentaire. De ce fait, malgré le bilan comparativement plus positif enregistré dans certains domaines — comme celui de la recherche par exemple —, les résultats sont mitigés en raison du manque de liaison avec la vulgarisation et de l'insuffisance d'intrants complémentaires tels que les engrais et l'eau.
- Les systèmes de données de la Banque et le soutien aux activités de suivi et d'évaluation sont insuffisants pour guider l'action engagée par l'Institution sur un large front pour développer l'agriculture en Afrique. À l'heure actuelle, les données des systèmes ne lui permettent pas de suivre de façon suffisamment détaillée les ressources consacrées au développement d'activités spécifiques liées à l'agriculture. Les systèmes de suivi et d'évaluation au niveau des projets ne sont que d'une utilité restreinte pour répondre à des questions fondamentales sur les résultats, l'impact

et l'efficacité des opérations, telles que la désignation des bénéficiaires, les cultures qui ont reçu un soutien et de quelle manière elles en ont bénéficié, ou les effets positifs qui peuvent être attribués à la Banque et aux autres intervenants.

## Recommandations

La Banque a la possibilité de contribuer de façon substantielle au développement de l'agriculture africaine étant donné qu'elle est l'une des sources les plus importantes du financement du développement et qu'aucun autre bailleur de fonds international ne peut rivaliser avec elle pour la qualité des conseils fournis aux gouvernements. Pour soutenir efficacement la mise en œuvre du Plan d'action pour l'Afrique et assurer la place qu'il accorde à juste titre au développement de l'agriculture en tant que priorité fondamentale, l'IEG formule les recommandations suivantes à l'intention de la Banque.

### 1. Centrer les efforts sur l'amélioration de la productivité agricole :

- Fixer des objectifs réalistes pour l'extension de l'irrigation et tenir compte de la nécessité d'accroître la productivité de l'agriculture pluviale en améliorant la qualité des terres, ainsi que la gestion de l'eau et des sécheresses.
- Aider à concevoir des mécanismes efficaces, et notamment des partenariats publics-privés, pour fournir aux agriculteurs les intrants d'une importance cruciale, et notamment des engrais, de l'eau, du crédit et des semences.

- Soutenir le développement des infrastructures nécessaires pour la commercialisation et les transports.

### 2. Améliorer ses travaux sur l'agriculture :

- Améliorer quantitativement et qualitativement les travaux d'analyse sur l'agriculture et veiller à ce que les activités de conseil et les prêts tiennent dûment compte des conclusions de ces travaux.
- Soutenir les analyses des dépenses publiques afin d'évaluer les ressources disponibles pour l'agriculture et faciliter l'établissement des priorités de la Banque.
- Reconstituer le capital de compétences techniques de l'Institution sur la base d'une évaluation détaillée des besoins actuels.

### 3. Établir des critères indicatifs pour mesurer les progrès :

- Améliorer les systèmes de données pour mieux suivre les activités soutenues par la Banque.
- Renforcer le système de suivi et d'évaluation pour faire le point des activités des projets dans diverses zones agroécologiques, ainsi que pour différentes cultures et différentes catégories d'agriculteurs, et plus particulièrement les femmes.
- Pour coordonner les activités de l'agriculture dans un pays, mettre au point un système indiquant les routes d'accès, la proximité des marchés et les conditions pédologiques.



Une femme arrose une unique plante. Photo de Ray Witlin, avec l'aimable autorisation de la photothèque de la Banque mondiale.

# Annexe

---



Quatre instruments principaux ont été utilisés pour l'évaluation : l'examen des prêts et des activités hors prêt de la Banque, les examens sectoriels de l'agriculture par pays, l'examen des ouvrages publiés pertinents de la Banque ou d'autres entités, et l'enquête conduite auprès des agents de la Banque. L'IEG a en outre effectué 13 évaluations rétrospectives de projets agricoles exécutés dans divers pays d'Afrique au cours de l'exercice 07.

L'annexe décrit ces instruments. Elle comporte en outre une section indiquant comment l'IEG a déterminé l'approche stratégique de la Banque en Afrique pour le secteur agricole.

### **L'examen du portefeuille**

L'examen du portefeuille est une étude sur documents de projets inclus dans le portefeuille agricole de l'Afrique subsaharienne. L'équipe chargée de l'étude a tout d'abord répertorié tous les projets agricoles intéressant l'Afrique, puis elle a sélectionné un échantillon pour un examen détaillé des documents d'évaluation et d'achèvement.

#### **Identification du portefeuille de l'agriculture**

L'examen couvre une période de 15 ans, qui va de l'exercice 91 à l'exercice 06, et il est circonscrit aux projets financés par la BIRD et l'IDA. Sur la base des données de la Banque mondiale, l'équipe chargée de l'étude a recensé les projets agricoles du portefeuille en utilisant les codes sectoriels standard de la Politique opérationnelle et services aux pays (OPCS), conformément à la méthodologie utilisée par le Département de l'agriculture et du développement rural (ADR). Les codes de l'agriculture sont groupés sous deux secteurs : le secteur *agriculture, pêche et foreste-*

*rie* et le secteur *industrie et commerce*. Les sous-secteurs du premier groupe sont l'agriculture, la vulgarisation et la recherche (AB) ; la production animale (AJ) ; les cultures (AH) ; la foresterie (AT) ; l'irrigation et le drainage (AI) ; et l'agriculture générale, la pêche et la foresterie (AZ). Les sous-secteurs qui relèvent de l'industrie et du commerce sont la commercialisation et les échanges agricoles (YA) et l'agroindustrie (YB).

Comme le note l'ADR, les problèmes liés au système de codification des secteurs de la Banque peuvent entraîner une sous-comptabilisation des prêts accordés au secteur de l'agriculture. Les investissements pour la réforme des services de l'agriculture, l'administration des terres et les finances rurales en particulier ne sont pas toujours entièrement saisis avec les codes sectoriels.

Dans la base de données de la Banque, les codes sectoriels s'excluent mutuellement, mais pas les codes thématiques. Ces codes thématiques sont donc utilisés pour identifier les projets qui doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi, mais non pour présenter un état des volumes de prêts.

#### **Sélection de l'échantillon pour l'examen du portefeuille**

La base de données a permis de recenser 262 projets d'agriculture approuvés pour l'Afrique pendant la période allant de l'exercice 91 à l'exercice 06. Mais elle ne permet pas d'assimiler un projet supplémentaire à un projet additionnel — seul le montant du prêt/crédit est inclus. La logique est que, puisque le projet parent est déjà dans le système, point n'est besoin de comptabiliser le projet supplémentaire séparément. Pour son examen, l'IEG a donc inclus les projets supplé-

mentaires lorsque leur projet parent avait été approuvé avant l'exercice 91 en tant que projet distinct. Si le projet parent a été approuvé pendant la période étudiée (ex. 91-06), le projet supplémentaire n'a pas été comptabilisé comme un projet distinct parce que cela aurait conduit à comptabiliser deux fois le même projet. Par conséquent, 10 projets supplémentaires de plus ont été ajoutés à l'univers identifié, ce qui porte le total des projets retenus à 272.

Un échantillon aléatoire stratifié de 71 projets a été sélectionné à partir de l'univers des 272 projets pour un examen plus approfondi. La stratification est fondée sur deux critères : le nombre de sous-secteurs et le type de pays. L'échantillon comprend 54 projets d'investissement et 17 projets d'ajustement. Lors de l'examen de l'échantillon, nous avons découvert que la codification de projet agricole avait été attribuée par erreur à deux opérations. Le premier, le projet béninois de réhabilitation et de gestion urbaines (ex. 92, P000097) a été codé AI, mais l'élément concernant le curage des collecteurs d'eaux pluviales n'était pas un élément d'irrigation et de drainage lié à l'agriculture. Le second, qui est le projet d'urgence El Niño pour le Kenya (ex. 99, P056595) était codé AI, mais les éléments du projet liés à la reconstruction des équipements ruraux d'adduction d'eau (puits, caniveaux) ne concernaient pas l'eau utilisable pour l'agriculture. Ces projets ont été remplacés par les deux projets suivants dans la liste aléatoire numérotée : le projet ougandais de gestion du secteur agricole (ex. 02, P073604) et le projet érythréen de démobilisation et de réintégration d'urgence (ex. 96, P037582)

### **Autres éléments de l'examen du portefeuille**

**Examen des rapports de fin d'exécution (RFE) effectués par l'IEG :** Une analyse approfondie de la performance des projets a été effectuée sur la base des examens des RFE de l'IEG pour 144 projets agricoles africains achevés. L'analyse était centrée sur les enseignements tirés des projets agricoles, les raisons expliquant le jugement 'moins que satisfaisant' porté sur l'action de la Banque et de l'emprunteur, et les questions de viabilité.

**L'analyse des activités de suivi et évaluation (S&E) :** en janvier 1996, les clarifications de l'OPCS ont fourni aux agents de l'Institution des indications sur la façon de préparer des indicateurs. C'est ainsi que les 54 projets inclus dans l'échantillon des 71 projets ont été examinés pour déterminer dans quelle mesure les instructions de l'OPCS avaient été prises en ligne de compte pour la conception et la mise en œuvre des projets, et comment la tendance s'était infléchie après 1996. Les indicateurs ont été classés en trois groupes :

1. **Les indicateurs de production** — essentiellement représentés par des objectifs quantitatifs tels que le nombre de marchés établis, le nombre des vulgarisateurs, le nombre des petits exploitants, le nombre des associations créées, le nombre des agriculteurs bénéficiaires atteints, le nombre des prêts, le nombre des banques villageoises établies, la réduction des subventions aux engrais, etc.
2. **Les indicateurs de résultats** — par exemple, l'amélioration des capacités du ministère visé, l'amélioration des capacités de recherche, l'adoption plus large des engrais, l'amélioration de l'accès au crédit, l'amélioration des services de vulgarisation, la cession d'entreprises para-étatiques, l'augmentation de la production de jeunes plants, etc.
3. **Les indicateurs d'impact** — tels que l'augmentation de la productivité, l'augmentation de la fertilité des sols, l'augmentation des superficies cultivées, l'augmentation de la sécurité alimentaire, le redressement de la balance des paiements, l'augmentation du revenu des agriculteurs, etc.

L'examen a porté exclusivement sur les indicateurs liés à l'agriculture. La place relative de l'agriculture varie grandement selon les projets, de sorte que nous n'avons pas quantifié le nombre des indicateurs inclus dans les documents de projets, et l'inclusion même d'un seul indicateur est enregistrée dans l'analyse.

**Données sur les ressources humaines.** Les données concernant les agents affectés au Département de l'ADR dans la Région Afrique ont été obtenues

auprès du Département des ressources humaines (HR). Ils ont été classifiés soit comme économistes et généralistes, soit comme agents techniques en fonction de leur titre.

**Examen des données du Groupe d'assurance de la qualité (QAG).** Les rapports du Groupe concernant l'évaluation de la qualité initiale (QEA) et l'évaluation de la qualité de la supervision (QSA) ont été passés en revue pour tous les projets agricoles du portefeuille intéressant l'Afrique qui ont été évalués par le QAG. Trente-sept projets ont été examinés pour la QEA et 43 pour la QSA.

## Les examens au niveau des pays

### Examen des CAS/DSRP

**Examen des CAS :** Pour évaluer l'évolution de la place occupée par l'agriculture et les questions liées à l'agriculture dans les stratégies-pays de la Banque, deux CAS (stratégies d'aide-pays) ont été examinées pour chaque pays. Pour qu'un pays soit sélectionné, il fallait qu'il existe une CAS concernant ce pays pour deux périodes, l'une datant des années 90 et l'autre datant des années 2000. Comme il n'existait qu'une CAS datant de la deuxième période pour la Sierra Leone, il n'a pas été possible d'établir une comparaison pour ce pays. Trente CAS ont été examinées pour les 15 pays restants, pour un total de 31 CAS.

**L'examen des DSRP :** En juillet 2006, seize pays africains avaient établi un document complet de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Les documents sélectionnés ont été utilisés pour évaluer la place accordée par les emprunteurs à l'agriculture et aux questions liées à l'agriculture.

### Examen approfondi du programme

Le programme de prêts taux de la Banque a été passé en revue dans quatre pays où l'agriculture avait bénéficié d'un volume de prêts substantiel de l'Institution. L'objectif était d'avoir une idée exacte de la contribution de la Banque au développement de l'agriculture dans ces pays au fil du temps. Pour cette analyse, deux pays ont été retenus en Afrique de l'Est (Kenya et Malawi) et deux en Afrique de l'Ouest (Cameroun et Nigéria).

### Examen des projets

L'examen s'est fondé sur les conclusions de 13 évaluations rétrospectives (RERP) effectuées au cours de l'exercice 07 :

- Éthiopie : Secteur de la production d'engrais (RFE, ex. 03)
- Éthiopie : Développement de la filière semencière (RFE, ex. 03)
- Madagascar : Soutien au programme de vulgarisation agricole (RFE, ex. 01)
- Madagascar : Réhabilitation des réseaux d'irrigation (RFE, ex. 95)
- Madagascar : Deuxième projet de Réhabilitation des réseaux d'irrigation (RFE, ex. 01)
- Malawi : Projet d'aide d'urgence après la sécheresse (RFE, ex. 05)
- Mali : Projet d'appui à la valorisation et à la commercialisation des produits agricoles (RFE, ex. 03)
- Mali : Projet national de recherche agricole (RFE, ex. 02)
- Mali : Projet pilote de promotion de l'irrigation privée (RFE, ex. 04)
- Tanzanie : Projet de recherche agricole 2 (RFE, ex. 05)
- Tanzanie : Gestion du secteur agricole (RFE, ex. 02)
- Tanzanie : Projet national de vulgarisation 2 (RFE, ex. 04)
- Zambie : Projet d'aide d'urgence après la sécheresse (RFE, ex. 06).

Ces évaluations ont permis de faire le point sur les enseignements pratiques tirés de l'expérience sur le terrain et de connaître les points de vue des responsables gouvernementaux et d'autres parties prenantes sur le soutien de la Banque à l'agriculture dans les pays étudiés.

### Examen des ouvrages publiés

L'examen des ouvrages publiés par la Banque et d'autres institutions a été entrepris afin de fournir une base théorique permettant d'étayer les connaissances du secteur agricole en Afrique et de comprendre le rôle de la Banque dans le développement de ce secteur. Les ouvrages publiés ont en outre fourni un moyen de « tester » les conclusions tirées de l'analyse du portefeuille et des examens pays par pays.

D'importantes recherches sur les questions concernant l'agriculture et le développement agricole en Afrique ont été entreprises dans le monde et la Banque a effectué sa part. Compte tenu de la diversité des situations en Afrique et du potentiel variable de croissance de l'agriculture dans les 47 pays de la Région, cette triangulation des données d'observations est essentielle pour répondre aux questions de l'évaluation.

L'examen a aussi pris appui sur des évaluations pertinentes de l'IEG, des études sectorielles et thématiques et les CAS ; tous documents sont énumérés dans les références, à la fin du présent rapport.

### **L'enquête auprès des agents de la Banque**

Cette enquête avait pour but de connaître les points de vue des agents concernés de la Banque sur les facteurs internes et les incitations liées à l'assistance apportée par la Banque au secteur de l'agriculture en Afrique. Elle a été précédée par des entretiens structurés avec des agents clés de la Région et du Département de l'ADR, qui ont fourni des indications utiles pour l'élaboration du questionnaire. Un total de 258 agents et consultants du Siège et des représentations extérieures ont été recensés pour l'enquête sur la base des critères suivants :

- Les agents attachés au Département de l'ADR et les agents de l'agriculture affectés à l'ADR
- Les agents attachés à la division de l'eau et les agents de l'agriculture affectés à la division de

l'eau (à l'exclusion des ingénieurs en eau et assainissement, des spécialistes et des analystes financiers)

- Les agents qui ne sont pas essentiellement des spécialistes de l'agriculture, mais qui ont contribué d'une certaine façon au développement agricole en Afrique en tant que membres d'une équipe travaillant sur des projets agricoles ou des investissements connexes dans le secteur des transports, du commerce ou d'autres secteurs ; des crédits à l'ajustement structurels ; des études sectorielles ; ou la recherche.

L'enquête a été envoyée par courriel aux agents de la Banque. Les résultats ont été communiqués à la Direction de la Région et au Département de l'ADR. L'annexe F indique le taux des réponses et les résultats de l'enquête.

### **Comment a été déterminée l'approche stratégique de la Banque dans le secteur agricole**

Les grands objectifs stratégiques que la Banque a poursuivis dans le secteur agricole africain pendant la période allant de l'exercice 91 à l'exercice 06 ont été déterminés à partir de cinq documents de stratégie rurale. Ces documents couvrent un large éventail de questions, qui sont traitées de manière différente d'un document à l'autre. Le tableau A1, qui est basé sur les analyses comparatives des documents stratégiques effectuées par l'IEG, montre la série de contraintes cruciales sur la base desquelles a été définie l'approche stratégique de la Banque pour le développement agricole en Afrique pendant la période.

**Tableau A.1 : Identification des principaux obstacles/domaines prioritaires pour le développement agricole**

Contrainte/priorité	Stratégie pour le développement de l'agriculture en Afrique, 1993	De la théorie à la pratique, 1997	De l'action à l'impact ; Stratégie rurale de la Région en Afrique, 2002	Servir les ruraux pauvres, 2003	Plan d'action pour l'Afrique 2005
Nécessité d'une réforme des prix et des marchés	X	X	X	X	
Recherche	X	X	X	X	X
Vulgarisation	X	X	X	X	
Gestion des ressources naturelles					
Dégradation/conservation des sols, fertilité des sols	X	X	X	X	X
Systèmes de gestion de l'eau/conservation	X	X	X	X	
Irrigation	X	X	X	X	X
Sécheresse couverte, mais les risques et la vulnérabilité sont considérés comme une question plus large	X	X	X	X	
Sécurité alimentaire	X	X		X	
Diversité agro-écologique	X	X	X	X	
Infrastructure des transports	X	X	X	X	X
Crédit	X	X	X	X	
Politique/réforme foncière	X	X	X	X	

Les annexes B à M sont disponibles en anglais sur le site Web de l'IEG : <http://www.worldbank.org.ieg>



Manioc séché, Côte d'Ivoire. Photo d'Ami Vitale, avec l'aimable autorisation de la photothèque de la Banque mondiale.

## Réponse de la direction

1. Voir le projet de document *Rapport sur le développement dans le monde 2008 : l'Agriculture au service du développement*, du 21 mai 2007. La version finale du RDM est prévue pour être publiée le 19 octobre 2007.

2. L'IEG fait remarquer que son rapport présente des données par pays pour montrer les écarts de performances entre trois catégories de pays, classés selon leurs performances (comparativement meilleures, moyennes et médiocres). Il est difficile de faire la somme des taux de croissance agricole pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne dans la mesure où ces taux et les origines de la croissance varient de façon importante d'un pays à l'autre (voir le chapitre 2 et le tableau B.2 en annexe au rapport de l'IEG).

3. L'IEG fait remarquer que certaines recommandations de son étude qui ont une immense portée sur le développement de l'agriculture en Afrique subsaharienne, par exemple l'importance d'augmenter la productivité de l'agriculture pluviale, ne sont pas mentionnées dans le Relevé des interventions de la direction.

La direction se déclare entièrement d'accord sur l'importance d'augmenter la productivité de l'agriculture pluviale. Les éléments des actions qu'elle est en train d'engager pour appuyer des programmes agricoles intégrés au niveau des pays et de la région, tels qu'indiqués dans le Relevé des interventions de la direction, sont définis pour accélérer la croissance et la productivité. Comme c'est le cas aujourd'hui, la plupart des améliorations seront obtenues dans des zones non irriguées, même avec l'extension prévue des périmètres irrigués.

## Chapitre 1

1. Sur la base d'un seuil de pauvreté de 2,15 dollars par jour.

2. « Mais la décision des nouveaux dirigeants africains d'investir dans l'industrie sans tenir compte de l'agriculture villageoise et des industries rurales rejoignait les

idées de nombreux économistes occidentaux du développement des années 50, qui pensaient que l'agriculture était un secteur passif, une boîte noire dans laquelle on pouvait puiser pour financer l'industrie ». (Eicher 1999, p. 17)

3. « En Afrique, au lieu de mettre l'accent sur la production alimentaire et la création d'institutions de base pour bâtir une agriculture moderne pendant une période de plusieurs dizaines d'années, les bailleurs de fonds ont oublié une bonne partie des enseignements tirés du développement de l'agriculture en Asie et, dans les années 70, ils ont introduit de nouveaux programmes, tels que la mise en place en ordre dispersé de services ciblés sur les pauvres, le développement rural intégré, les programmes spécialement centrés sur les femmes et une charge contre les problèmes environnementaux. Ces programmes ne faisaient aucun cas de la nécessité de traiter concomitamment les questions de productivité agricole et de viabilité » (Mellor 1998, p. 59).

4. « Comme, en Afrique, la majeure partie des terres sont des terres communales, l'inégalité rurale n'est généralement pas imputable à de grandes inégalités dans la taille des avoirs fonciers. Elle reflète plutôt des différences géographiques dans la qualité des terres, les conditions climatiques et l'accès aux marchés, ainsi que les envois de fonds des zones urbaines (Banque mondiale 2000, p. 93).

5. En Afrique, de nombreux pauvres des régions rurales et des zones urbaines sont des acheteurs nets de denrées alimentaires (Christiaensen et Demery 2007).

6. Diao et autres (2006) débouchent sur des conclusions similaires.

## Chapitre 2

1. Au Mozambique aussi, le taux de croissance a fait un bond pendant la période 2000-2004 avec la réinstallation des réfugiés dans les régions rurales après le conflit et l'augmentation de la production qui s'en est suivie (Banque mondiale 2006g).

2. La Direction reconnaît aussi que la croissance et la productivité agricoles doivent dépasser les niveaux actuels et elle fait observer que le taux de croissance du PIB agricole en Afrique subsaharienne a atteint une moyenne de 2,3 % par an pendant la période 1980-1990. Ce taux est passé à 3,3 % par an entre 1990 et 2000 et à 3,8 % par an entre 2000 et 2005 (Rapport sur le développement dans le monde, 2007). L'IEG note que ces chiffres masquent des variations importantes d'un pays à l'autre et dans le temps.

3. Un document de référence produit pour le rapport de la Commission pour l'Afrique (2005) montre que les efforts déployés par la communauté internationale pour harmoniser les procédures de décaissement et de passation des marchés des différents bailleurs de fonds et les aligner plus étroitement sur les procédures des pays d'Afrique ont permis d'améliorer la coordination. Les gouvernements d'Afrique apprécient ces changements, mais ils considèrent que ces efforts sont plutôt centrés sur l'harmonisation des procédures que sur l'alignement des politiques des bailleurs de fonds sur les stratégies des gouvernements africains (Johnson, Martin et Bargawi 2004).

4. « Nous ne nous contenterons plus de nous occuper que de l'irrigation et du drainage, nous nous occuperons aussi de la répartition des ressources en eau et de la gestion globale de ces ressources. Nous ne traiterons plus séparément l'agriculture, la foresterie ou l'élevage, mais nous les associerons avec la gestion des ressources naturelles dans le cadre de systèmes de production durables. Nous nous préoccupons des entrepreneurs ruraux au lieu de traiter isolément le crédit agricole, les possibilités d'emploi en dehors des exploitations, les agroindustries et la commercialisation. Et nous intégrerons le développement du capital humain, l'infrastructure et le développement social dans les stratégies et programmes de développement rural ». (Banque mondiale 1997c, p. 17).

5. Les zones agro-écologiques partagent des caractéristiques similaires pour ce qui est des conditions du sol, du relief et du climat.

6. La Direction note que les dotations physiques de l'Afrique sont plus favorables pour l'agriculture que cette caractérisation ne le donne à penser.

7. « Le fait que la diversification soit en partie attribuable au risque climatique transparaît dans les différences de diversification des cultures entre les zones écologiques : dans les zones boisées humides où les précipitations sont régulières, les ménages sont souvent

hautement spécialisés et ne cultivent qu'une ou deux cultures. De même, les ménages qui vivent dans la zone sahélienne de l'Afrique de l'Ouest sont plus diversifiés que les ménages installés dans les zones où les précipitations sont plus régulières (Collier et Gunning 1997, p. 15).

8. Le mil est cultivé dans des situations agro-écologiques difficiles (faibles précipitations, températures élevées et sols dégradés), où la production du maïs et du sorgho n'est pas toujours possible ou aussi productive. Il peut aussi prendre l'eau à une profondeur bien plus grande du sous-sol que le maïs et le sorgho. Cela signifie que, si les nitrates filtrent au-delà de la profondeur effective du système racinaire du sorgho (ce qui est courant dans les tropiques semi-arides), les plantes de mil peuvent encore utiliser ces nitrates (Yanggen et autres 1998).

9. La réaction des engrais baisse aussi à mesure que la santé du sol et en particulier son contenu organique diminuent.

10. L'intensité moyenne d'utilisation d'engrais est supérieure à 25 kilogrammes par hectare dans quatre pays subsahariens : le Kenya, le Swaziland, le Malawi et le Zimbabwe. L'utilisation des engrais a augmenté de façon considérable au Kenya, en particulier depuis le début des années 90 (Ariga, Jayne et Nyoro 2006).

11. La recherche a ouvert toute une série d'options d'intensification pour les agriculteurs considérés individuellement. Elle se situe le long d'un continuum qui va de l'adoption de l'agriculture extensive uniquement (s'il y a un surplus de terres) à une approche viable à faible intensité d'intrants (qui utilise un minimum de labour, le recyclage à fort coefficient de main-d'œuvre des nutriments avec la culture en bandes, les engrais verts et le compostage, et peu ou pas d'utilisation d'engrais, de pesticides ou d'herbicides) et à une approche à forte intensité d'intrants (engrais, pesticides, etc.). L'agriculteur individuel peut se situer n'importe où dans ce continuum, selon sa situation propre, entre autres pour l'accès à la terre et la vulgarisation, le niveau d'instruction et le régime foncier, la nécessité d'étaler les risques et l'accès aux intrants et au crédit entre autres choses.

### Chapitre 3

1. L'examen des données de la Banque montre que, dans certains pays, il n'y a qu'une seule activité d'analyse et de conseil par an, et aucune dans certaines années.

2. « Dans le cas des EDP par exemple, qui sont censés grouper les thèmes pour divers secteurs, l'apport scientifique des spécialistes sectoriels de l'ADR se limite souvent à l'examen des avant-projets à un stade avancé des opérations, lorsque cet apport est moins efficace. Même dans les pays où la Banque est très présente dans des domaines tels que l'infrastructure rurale, l'éducation et la santé en milieu rural, l'intégration des travaux sectoriels de l'ADR est souvent difficile à déceler (QAG 2004, p. 6).

3. Les rapports du QAG notent aussi la faiblesse des liens avec les opérations de prêt, « les études sectorielles sont souvent entreprises pour justifier/soutenir des opérations qui sont à un stage avancé de la préparation au lieu de devancer ces travaux ». (QAG 2004). Le même rapport souligne aussi que « l'impact limité des travaux d'analyse sur le client et la Banque en raison de l'insuffisance de la diffusion, de la courte durée de vie des rapports « sur les rayons » et des déficiences des systèmes d'archivage, de mise à jour et d'accès aux rapports sur les activités d'analyse et de conseil (p. 3).

4. L'examen par le QAG de la qualité des activités d'analyse et de conseil concernant les pays (QAG 2005) note que « tant l'analyse des évaluations par pays que l'examen approfondi de huit pays qui ont été identifiés en raison de leur importance pour le programme de la Banque dans le domaine de l'agriculture et du développement rural (ADR), conduisent à penser qu'il y a un sous-investissement dans les travaux d'analyse concernant ce secteur au regard de son importance au plan de la réduction de la pauvreté. C'est surtout pour les Régions Afrique et Asie du Sud que l'écart est le plus marqué (p. 71).

5. « La Banque met du temps avant de modifier les activités d'analyse et de conseil nationales pour les adapter aux changements politiques, économiques ou autres qui se produisent dans les pays » (QAG 2005, p. 35).

6. L'évaluation par le QAG des programmes d'analyse et de conseil de l'ADR note que « la Banque paraît avoir une mémoire institutionnelle très poreuse et un système de classement tout à fait insuffisant (électronique ou autre). De nombreux rapports manquent ou n'ont pu être localisés qu'avec difficulté ». L'étude invite instamment l'ADR à faire « davantage d'efforts pour enregistrer correctement les activités d'analyse et de conseil dans le SAP (système de gestion des données de la Banque) et s'assurer que les rapports sont correctement archivés et que les services de la Banque et les pays clients peuvent facilement se les procurer (QAG

2004, p.12). Dans sa rétrospective annuelle des travaux d'analyse concernant l'agriculture et les régions rurales, l'ADR constate aussi que, sur les 186 rapports concernant les études économiques et sectorielles axées sur ces domaines qui ont été produits entre l'exercice 00 et l'exercice 04, un peu moins de la moitié étaient disponibles dans la base de données de la Banque et dans ImageBank.

7. Les rapports internes notent aussi que la Banque manque des occasions de diffuser des travaux d'analyse susceptibles d'intéresser les clients, en particulier parce qu'elle ne traduit pas les rapports dans les langues locales et qu'elle ne les publie pas officiellement.

8. « Les 'silos' sectoriels sont très apparents dans le programme d'analyse et de conseils, avec peu ou pas d'indication d'une interaction entre les départements sectoriels » (QAG 2004, p. iii ; QAG 2005, p. 35, présente des constatations analogues).

9. Les montants en dollars attribués à l'agriculture dans un prêt à l'appui des politiques de développement ne sont pas significatifs en tant que tels car ils sont basés sur les tâches sectorielles des chefs de projets.

## Chapitre 4

1. « Il y a une diminution sensible du nombre des agents techniques et en particulier des techniciens de grande valeur du fait de leur longue expérience, pour lesquels aucun poste n'a pu être trouvé au grade où ils avaient auparavant été promus sur la base de leur performance. Ces cadres supérieurs ont eu le choix entre un poste de moindre échelon ou une indemnisation monétaire substantielle s'ils choisissaient de quitter la Banque. Cela a encore aggravé l'attrition des agents techniques très expérimentés consécutive aux départs en retraite ». (Banque mondiale 1991a, p. 4 et 5).

2. Le Direction note qu'il est plus facile d'apprécier les compétences techniques d'un agent d'après son CV et son niveau d'instruction qu'en se fondant sur la base de données des Ressources humaines. En outre, les équipes de la Banque travaillent régulièrement avec des agents techniques d'autres institutions telles que la FAO.

3. La décentralisation a consisté à affecter une proportion importante des agents de la Banque dans les représentations extérieures. La logique de la décentralisation était de transférer les pouvoirs, les fonctions et les ressources humaines aux représentations extérieures en comparant au cas par cas les avantages d'une plus grande faculté d'adaptation au niveau local et la nécessité de

conserver notre perspective internationale — et d'établir un bon équilibre entre ces deux éléments et les considérations de coût (Banque mondiale 2001b). Plus de 70 % des directeurs d'opérations de la Région Afrique sont actuellement basés dans les pays clients.

4. Un programme de recherche établi de longue date par l'Institut de la Banque mondiale et le Département de la recherche de la Banque mondiale définit la gouvernance comme l'ensemble des traditions et institutions qui régissent l'exercice du pouvoir dans un pays. La recherche montre que six indicateurs globaux permettent de capter les dimensions politiques, économiques et institutionnelles de la gouvernance : le fait d'être à l'écoute et de rendre des comptes, la stabilité politique et l'absence de violence, l'efficacité des pouvoirs publics (notamment la qualité de la fonction publique, la formulation des politiques et l'engagement de l'État), la qualité de la réglementation (notamment l'aptitude de l'État à formuler et mettre en œuvre des politiques et des réglementations rationnelles), la primauté du droit et la lutte contre la corruption (Banque mondiale 2006i). Certains de ces éléments sont examinés ici, mais d'autres sont repris au chapitre 5 dans la section sur la réforme des politiques et de la commercialisation.

5. Depuis le début des années 90, dans le cadre du Programme spécial pour la recherche agricole en Afrique (PSRAA), de nombreux systèmes de recherche nationaux ont entrepris de repenser leur modèle institutionnel et d'abandonner les modèles directifs, fondés sur l'offre et financés sur les ressources publiques au profit de systèmes plus ouverts, fondés sur la demande des clients (CGIAR 2002).

## Chapitre 5

1. La Direction note que les projets de technologie agricole soutiennent l'adoption d'un ensemble de technologies adaptées à différentes conditions agro-écologiques.

2. Une récente étude de l'IEG sur l'aide apportée à la suite de catastrophes naturelles (IEG 2006c) conclut aussi que de nombreux projets de la Banque peuvent être qualifiés de projets de circonstance. Elle constate en outre que c'est la Région Afrique qui compte le plus grand nombre de projets catastrophes financés par la Banque et que les résultats de ces projets sont particulièrement décevants.

3. L'insécurité alimentaire aiguë est imputable à des chocs à court terme (tels que la sécheresse), qui réduisent les stocks de denrées alimentaires disponibles, l'ac-

cess à ces stocks ou leur utilisation pour un individu donné. L'insécurité chronique se caractérise par un accès limité aux denrées alimentaires sur une longue période ; c'est la conséquence de la pauvreté, de la médiocre fertilité des sols et du coût unitaire élevé des systèmes de production et de distribution des denrées alimentaires.

4. Une étude récente (Anderson et autres 2005) des liens qui existent entre les produits du CGIAR et les opérations de la Banque note que ces liens sont importants, mais aussi que « les liens et les synergies qui existent entre les projets financés par la Banque mondiale, les programmes de recherche des centres internationaux de recherche agricole (CIRA) et les systèmes nationaux de recherche agricole (SNRA) en Afrique de l'Est le sont souvent par accident plutôt que de par leur conception » (p. 35).

5. L'évaluation de la stratégie d'aide pour le Malawi (IEG 2006e), qui juge l'assistance fournie par la Banque au Malawi pendant la période 1996-2005, conclut que l'Institution n'a fait aucune contribution effective au développement du secteur agricole pour diverses raisons :

*Premièrement, le bilan de l'exécution des projets de la Banque concernant le secteur agricole n'est pas bon ; il y a six projets achevés depuis l'exercice 96, mais il n'y en a qu'un pour lequel les résultats ont été jugés satisfaisants. Deuxièmement, la Banque a cessé d'investir directement dans le secteur, choisissant de traiter les questions d'agriculture et d'économie rurale essentiellement par le biais des prêts multisectoriels à l'investissement. Cette approche a réduit l'importance et l'impact des interventions de l'Institution. Troisièmement, la Banque a effectué très peu d'analyses des politiques jusqu'en 2003. Quatrièmement, les tentatives faites pour améliorer la qualité du tabac Burley et renforcer les liens entre les exploitations agricoles et les marchés n'ont pas donné de résultats. Enfin, les efforts déployés pour développer les marchés financiers ruraux au Malawi n'ont pas abouti. Pour ces différentes raisons, le bilan des objectifs secondaires tels que l'amélioration de la productivité agricole et de l'efficacité de la commercialisation, n'est pas satisfaisant ».* (IEG 2006e, p. 32).

Il est utile de noter que les nombreuses analyses de politiques effectuées au début des années 90 n'ont pas débouché sur des résultats tangibles sur le terrain.

6. Ce n'est que dans le courant de l'exercice 06 que la Banque a approuvé un projet d'irrigation, d'amélioration des moyens d'existence dans les régions rurales et de développement agricole, qui devrait contribuer à améliorer la productivité agricole.

7. La Direction note que, dans les deux dernières années, le Malawi a eu des récoltes exceptionnelles et qu'il a exporté du maïs. Ce succès ne tient pas seulement au bon niveau des précipitations. Il est aussi attribuable au lancement d'un programme public visant à ouvrir l'accès des petits paysans aux intrants, d'un programme engrais contre travail lancé dans le cadre d'un projet d'irrigation et d'amélioration des moyens d'existence ruraux financé par l'IDA, et à l'amélioration globale du cadre de la politique macroéconomique. La Direction note en outre que la nouvelle génération des opérations financées par l'IDA contribue à améliorer la sécurité alimentaire et à réduire l'impact des sécheresses en soutenant l'irrigation et la récolte de l'eau, en améliorant l'accès aux intrants et l'offre d'intrants et en soutenant plusieurs réformes institutionnelles et des mécanismes novateurs de gestion des risques (notamment avec les récépissés d'entrepôt, l'assurance-climat et les contrats à terme de produits de base). L'IEG note que l'année 2004-2005 a été marquée par la production de maïs la plus faible qui soit depuis 1996-1997 (Voir l'évaluation du projet malawien de redressement d'urgence après la sécheresse effectuée par l'IEG, IEG 2007f) et que plusieurs des initiatives mentionnées sont toujours en cours d'exécution et qu'il est trop tôt pour émettre un jugement quant à leur impact.

8. L'étude de l'IEG sur les catastrophes naturelles conclut que l'Afrique était aussi la seule Région où les emprunts contractés à l'occasion de catastrophes l'étaient le plus souvent pour les sécheresses.

9. La Direction se félicite de ce que l'IEG reconnaisse le rôle joué par la Banque en soutenant la mise au point de variétés de manioc améliorées, résistantes aux maladies. Toutefois, elle ne considère pas que le manioc soit une occasion manquée par la Banque. L'Institution ne cible pas spécifiquement la production de manioc ou d'autres cultures. Elle soutient plutôt les pays dans les efforts qu'ils déploient pour renforcer le cadre institutionnel de l'agriculture, générer des améliorations technologiques et améliorer l'information mise à disposition des producteurs pour leur permettre de prendre des décisions au sujet de la production et de la commercialisation. Dans ce contexte, les réformes soutenues par la Banque qui encouragent la suppres-

sion du système de fixation des prix à l'échelle nationale pour le maïs et les subventions aux engrais ont joué un rôle déterminant. Ces réformes ont incité les paysans à abandonner le maïs pour le manioc dans de nombreuses régions marginales où la culture du manioc convient mieux. Le soutien de la Banque aux services de conseils et à la diffusion des technologies par exemple dans le cadre du projet ougandais de services conseil à l'agriculture est le type d'action qui aide les paysans à obtenir l'information dont ils ont besoin pour décider du type de culture à planter. La Direction note aussi dans ce contexte que la Banque sert d'agent d'exécution pour le projet tubercules et racines financé par le FIDA au Ghana. Enfin, comme le manioc peut être stocké dans le sol sans être récolté pendant plusieurs années dans les régions relativement sèches où il est produit, la production contracyclique du maïs indiquée dans la figure 5.1 est sans doute largement accrue du fait de la récolte plutôt que de la production en tant que telle.

10. Outre l'examen du portefeuille, qui a été effectué à partir d'un échantillon de projets, le présent examen couvre les objectifs de tous les projets clos et n'en a trouvé qu'un seul qui inclut l'amélioration de la fertilité de la terre dans les objectifs visés.

11. L'initiative a été lancée en 1996 pour répondre aux préoccupations de diverses parties prenantes, avec le soutien de la Banque mondiale, de la FAO, d'autres bailleurs de fonds, du CGIAR (représenté par l'ICRAF), de l'IFDC et d'ONG telles que SG2000, et il avait initialement pour objectif de faciliter l'introduction et l'adoption des pratiques durables de gestion de la fertilité des sols par les petits paysans.

12. L'importante accordée à l'environnement a aussi conduit à accroître la place de la gestion des ressources naturelles dans les initiatives agricoles de la Banque dans les années 90 (Banque mondiale 1991c). D'autres travaux d'analyse à la fin des années 90 (Banque mondiale 1997a, p. 3) notent aussi que « la plupart des ouvrages publiés reconnaissent maintenant que le principal problème d'environnement qui se pose actuellement à la plupart des pays d'Afrique est la dégradation combinée du sol, de l'eau, des forêts et des pâturages dans les régions rurales. Ce problème est surtout imputable à l'expansion des terres cultivées qui résulte de l'augmentation des populations rurales et aux pratiques culturales qui minent souvent les sols et conduisent à abattre les arbres des forêts pour le bois de chauffe et l'agriculture ».

13. « À la fin des années 80, la viabilité est apparue comme un problème crucial dans les milieux politiques

africains du fait de la famine, des manifestations de plus en plus nombreuses de la dégradation des terres, du déboisement et de la désertification, et aussi du fait du regain d'inquiétude des pays développés face aux problèmes de l'environnement. Ces forces se sont traduites par des pressions sur les organismes d'aide étrangers pour qu'ils lancent des programmes de préservation de l'environnement et que, dans leurs interactions avec les dirigeants africains, ils insistent sur l'urgence qu'il y avait de traiter les problèmes d'environnement » (Reardon 1998, p. 446).

14. Le rapport de l'InterAcademy Council (2004, p. 202) note aussi : « Les subventions sélectives pour des intrants stratégiques tels que les engrais peuvent se justifier jusqu'au moment où il sera possible d'améliorer les infrastructures au point que les prix payés et reçus par les paysans africains se rapprocheront plus de ceux payés et reçus par leurs concurrents internationaux ».

15. Une étude récente (Anderson et autres 2005) montre que, de manière générale, bien plus de la moitié du matériel génétique utilisé dans la Communauté de l'Afrique australe pour l'amélioration des cultures telles que le maïs, le manioc, les haricots, le blé, le riz, les légumes et les produits d'agroforesterie a été fournie directement par les Centres du CGIAR aux programmes nationaux concernés.

16. L'Institut international d'agriculture tropicale a entrepris une étude pour évaluer le degré d'adaptation et de diffusion d'une nouvelle technologie pour une variété de maïs ultra précoce depuis qu'elle a été introduite dans les villages du nord du Nigéria en 1997. L'étude a examiné le taux d'adoption des variétés de maïs ultra précoce et a déterminé les facteurs qui influent sur l'adoption de ces variétés et les contraintes qui freinent l'adoption. Les données ont été recueillies auprès de 220 ménages de paysans dans 14 villages. Sur les 220 agriculteurs sélectionnés dans l'échantillon aléatoire, 20 seulement cultivaient le maïs à l'époque de l'étude. Les principales contraintes qui freinaient l'adoption des variétés ultra précoces dans les villages étudiés étaient liées aux intrants. Les problèmes très souvent cités par ceux qui avaient adopté les nouvelles variétés incluaient notamment l'indisponibilité des engrais (86,67 %), le manque de semences de maïs ultra précoce (63,63 %), les problèmes de main-d'œuvre (36,67 %), et les problèmes liés à la propriété foncière (26,67 %) (IITA 2004).

17. Les hybrides de maïs denté sont bien plus sensibles aux charançons dans les entrepôts que les variétés

locales à grains vitreux. L'introduction au milieu des années 90 de variétés semi-flint, plus résistantes aux charançons, a rendu les hybrides plus populaires qu'auparavant. Mais, comme ils ne sont pas aussi résistants que les variétés locales, la plupart des agriculteurs préfèrent encore cultiver les deux variétés. Si l'avancée que représente la production d'hybrides semi-flints représente un progrès important, les agriculteurs ont des difficultés à cultiver plus de variétés hybrides que le maïs local à cause de la montée en flèche du coût des engrais et des autres intrants (Peters 2002).

18. Les risques de sécheresse et d'autres incertitudes liées au climat dissuadent les agriculteurs d'adopter des technologies à haut risque et ils renoncent souvent aux technologies disponibles qui impliquent d'utiliser des engrais qui permettraient d'accroître les rendements, mais qui sont aussi plus risquées (Dercon et Christiaensen 2005).

19. « Les investissements publics dans les infrastructures de commercialisation et de transports permettraient de réduire les coûts et d'augmenter les prix à la production du fait qu'ils entraîneraient une baisse des coûts de transports ». (Ahmed, Sanders et Nell 2000, p. 62).

20. La plupart des paysans africains savent encore peu de choses sur les variétés de plantes qui sont mises au point et proposées dans le cadre de programmes nationaux d'amélioration des cultures (Tripp et Rohrbach 2001). Les systèmes efficaces de fourniture de semences aux paysans font aussi grandement défaut en Afrique (Sasakawa Africa Association 2004b).

21. Dans le cadre d'une approche de systèmes financiers, le financement de l'agriculture est considéré comme faisant partie d'un marché plus large de financement rural. Dans cette approche, le rôle que doit normalement jouer le secteur public est celui d'un acteur faisant en sorte que l'environnement favorise la création et le développement d'institutions adhérant aux principes commerciaux.

22. Les rapports de supervision reconnaissent que les banques rurales et communautaires ne sont pas outillées pour s'occuper correctement des prêts à l'agriculture.

23. Dans un examen effectué en 1996, l'IEG constate que la baisse de régime du soutien de la Banque au crédit agricole, qui a débuté au début des années 80 et a persisté jusqu'en 1992, a continué au milieu des années 90. Une autre étude de l'IEG souligne aussi le faible ni-

veau des prêts pour les lignes de crédit en Afrique pendant les exercices 93 et 03 (IEG 2006h).

24. La Direction note que la Banque a fait un engagement important en faveur des transports en Afrique et que la quasi-totalité de cet engagement profite à l'agriculture. En particulier, pour que les routes tertiaires puissent jouer leur rôle, il faut d'abord que les grands axes et les routes secondaires soient praticables. L'amélioration des routes de desserte entre les exploitations agricoles et les marchés s'est fait attendre parce que les ressources sont restreintes et qu'il est nécessaire de financer les investissements prioritaires en premier lieu. Depuis ces dernières années, les ministères des transports africains soutenus par les équipes de la Banque travaillent généralement en étroite liaison avec ces dernières pour déterminer les priorités dans le domaine des transports.

25. Cette section présente une évaluation de l'approche globale adoptée en matière de vulgarisation, et non pas des domaines pour lesquels des conseils de vulgarisation ont été fournis par le biais des projets de la Banque.

26. À la demande de Kofi Annan, Secrétaire général des Nations Unies, l'InterAcademy Council a patronné une étude pour comprendre comment améliorer la productivité de l'agriculture et la sécurité alimentaire en Afrique.

27. « Les stages pratiques pour agriculteurs sont une forme d'éducation des adultes, qui a évolué à partir du concept que c'est par l'observation et l'expérimentation sur le terrain que les paysans apprennent le mieux. Ces stages ont été mis en place pour aider les agriculteurs à adapter leur pratiques de lutte intégrée contre les parasites à des conditions écologiques diverses et dynamiques ». [http://www.fao.org/docrep/006/ad487e/ad487e02.htm#P20\\_3691](http://www.fao.org/docrep/006/ad487e/ad487e02.htm#P20_3691)

28. L'évaluation du deuxième projet tanzanien de vulgarisation agricole note que, si la vulgarisation s'atrophie et meurt, ceux qui en souffriront le plus, et de loin, seront a priori les paysans pauvres et ceux qui produisent essentiellement des cultures vivrières. D'après les données d'observation mondiales, il est à penser que la vulgarisation de type privé tend, comme on pouvait s'y attendre, à cibler les agriculteurs aux revenus élevés. En

Tanzanie, il est douteux qu'une telle approche puisse réduire suffisamment la charge budgétaire au haut de l'échelle pour permettre aux paysans du bas de l'échelle d'être suffisamment couverts.

29. « Les critiques du développement imposé d'en haut et les partisans d'une approche partant de la base ou participative devraient nous ordonner de ne pas opposer la science/les chercheurs à la tradition/aux paysans, mais de contribuer à élaborer des méthodes collaboratives entre les producteurs ruraux et les hommes de science/vulgarisateurs pour identifier, affiner et diffuser un savoir utile et 'ce qu'il y a de mieux à faire'. L'objectif est non pas d'identifier la meilleure solution pour tous les temps est tous les lieux, mais de reconnaître que des situations multiples exigent des réponses multiples et que celles-ci changent par la force des choses ». (Peters 2002, p. 35).

30. Les stratégies pluralistes impliquent souvent des changements de rôles et peuvent susciter l'opposition active d'organismes publics suspicieux. En suivant une stratégie de ce type, le gouvernement doit mieux comprendre les services de vulgarisation existants et la plupart des cas tendent à montrer qu'une politique de vulgarisation qui favorise un système pluraliste doit commencer par l'inventaire des acteurs pour déterminer qui fournit quoi à qui, et une évaluation de la qualité des services rendus avant de décider d'engager quelque réforme que ce soit ». (Banque mondiale 2004b, p. vii).

31. Sur la base de leurs travaux en Afrique, Christensen et autres (2002) constatent aussi que ce sont les ménages qui sont le mieux lotis, avec des dotations telles que la terre, qui ont plus de chances de profiter des nouvelles opportunités créées par la libéralisation et les réformes institutionnelles.

32. Le ratio valeur/coût indique la rentabilité de l'application des engrais sur les cultures.

33. Que le « bon niveau des prix » ne permette pas — en soi — de mettre l'agriculture africaine sur le sentier de la croissance a été souligné par l'étude *Managing Agriculture Development in Africa (MADIA)* financée par la Banque, qui remonte à aussi loin que 1989, mais apparemment les enseignements n'ont pas été retenus.



*Une bibliographie complète indiquant toutes les sources consultées pour la présente étude est disponible sur le site web de l'étude.*

- Ahmed, M. M., J. H. Sanders, et W. T. Nell. 2000. "New Sorghum and Millet Cultivar Introduction in Sub-Saharan Africa: Impacts and Research Agenda." *Agriculture Systems* 64: 55–65.
- Anderson, Jock, Gershon Feder, et Sushma Ganguly. 2006. "The Rise and Fall of Training and Visit Extension: An Asian Mini-drama with an African Epilogue." Policy Research Working Paper 3928, Banque mondiale, Washington.
- Anderson, Jock, M. Blackie, J. Kampen, I. Marzell, G. Semeho, et A. K. Seth. 2005. "Case Study of Links between CGIAR Products and Processes and World Bank Operations." Overview of a draft study as of November 2006. Secrétariat CGIAR. Banque mondiale, Washington. (Available on request from jan derson@worldbank.org.)
- Ariga, Joshua, T. S. Jayne, et J. Nyoro. 2006. "Factors Driving the Growth in Fertilizer Consumption in Kenya, 1990–2005: Sustaining the Momentum in Kenya and Lessons for Broader Replicability in Sub-Saharan Africa." Tegemeo Working Paper 24, Egerton University, Nairobi.
- Baffes, John. 2005. "The Cotton Problem." *The World Bank Research Observer* 20 (1): 109–44.
- Bahigwa, Godfrey, Dan Rigby, et Philip Woodhouse. 2005. "Right Target, Wrong Mechanism? Agricultural Modernization and Poverty Reduction in Uganda." *World Development* 33(3): 481–96.
- Banque mondiale. 2007a. *Fertilizer Use in African Agriculture: Lessons Learned and Good Practice Guidelines*. Directions in Development Series. Washington : Banque mondiale.
- . 2007b. *Reforming Agricultural Trade for Developing Countries*. Vols. 1 and 2. Washington : Banque mondiale.
- . 2007c. *World Development Report 2008: Agriculture for Development*. Washington : Banque mondiale.
- . 2007d. "Tanzania—Pilot Rural Investment Climate Assessment: Stimulating Non-farm Micro-enterprise Growth" (draft). Banque mondiale, Washington.
- . 2007e. "Zambia—Smallholder Agricultural Commercialization Strategy." Banque mondiale, Washington.
- . 2006a. *Reengaging in Agricultural Water Management: Challenges and Options*. Directions in Development Series. Washington : Banque mondiale.
- . 2006b. *Alternative Approaches for Promoting Fertilizer Use in Africa Agriculture and Rural Development*. Discussion Paper 22. Washington : Banque mondiale.
- . 2006c. *Factors Affecting Demand for Fertilizer in Sub-Saharan Africa*. Agriculture and Rural Development Discussion Paper 23. Washington : Banque mondiale.
- . 2006d. *Increasing Fertilizer Use in Africa: What Have We Learned?* Agriculture and Rural Development Discussion Paper 25. Washington : Banque mondiale.
- . 2006e. "Development of the Cotton Sector in West and Central Africa." Presentation by Gobind Nankani, Vice President of the Africa Region, World Bank, Wilson Center, Conference on "Cotton—The Next Steps," October 26. Banque mondiale, Washington.
- . 2006f. "Strategies for Cotton in West and Central Africa: Enhancing Competitiveness in the 'Cotton 4.'" Working Paper 108, Banque mondiale, Washington.
- . 2006g. *Market Led Smallholder Development in the Zambezi Valley*. Report N° 35466. Washington : Banque mondiale.
- . 2006h. *Ethiopia: Managing Water Resources to*

- Maximize Sustainable Growth*. Country Water Resources Assistance Strategy. Washington : Banque mondiale.
- . 2006i. *A Decade of Measuring the Quality of Governance—Governance Matters 2006: Worldwide Governance Indicators*. Washington : Banque mondiale.
- . 2006j. “Promoting Increased Fertilizer Use in Africa: Lessons Learned and Good Practice Guidelines.” Africa Fertilizer Strategy Assessment. ESW Technical Report. Discussion draft. World Bank Papers. Background Paper, African Fertilizer Summit, Abuja, Nigéria, du 9 au 13 juin. [http://www.africa.fertilizersummit.org/Background\\_Papers/index.html](http://www.africa.fertilizersummit.org/Background_Papers/index.html)
- . 2006k. “Factors Affecting Supply of Fertilizer in Sub-Saharan Africa.” World Bank Papers. Background Paper, African Fertilizer Summit, Abuja, Nigéria, du 9 au 13 juin. [http://www.africafertilizersummit.org/Background\\_Papers/index.html](http://www.africafertilizersummit.org/Background_Papers/index.html)
- . 2006l. “Project Appraisal Document on A Proposed Credit in the Amount of SDR 61.6 Million to the United Republic of Tanzania for an Agricultural Sector Development Project.” Région Afrique, Banque mondiale, Washington.
- . 2006m. “Project Appraisal Document on a Proposed Grant in the Amount of SDR 25.7 Million to the Republic of Zambia for an Agricultural Development Support Project.” Région Afrique, Banque mondiale, Washington.
- . 2005a. *Meeting Development Challenges: Renewed Approaches to Rural Finance*. Washington : Banque mondiale.
- . 2005b. *Uganda: Policy Options for Increasing Crop Productivity and Reducing Soil Nutrient Depletion and Poverty*. Environment and Socially Sustainable Development, Région Afrique. Washington : Banque mondiale.
- . 2005c. *Agriculture Investment Sourcebook*. Washington : Banque mondiale.
- . 2005d. *Rural Finance Innovations: Topics and Case Studies*. Washington : Banque mondiale.
- . 2005e. *Meeting the Challenge of Africa's Development: A World Bank Group Action Plan*. Région Afrique. Washington : Banque mondiale.
- . 2005f. *Pro-Poor Growth in the 1990s: Lessons and Insights from 14 Countries. Operationalizing Pro-Poor Growth Research Program*. Washington : Banque mondiale.
- . 2005g. *Conversations with Country Directors on the Agriculture and Rural Development Agenda*. Washington : Banque mondiale.
- . 2005h. *Food Aid and Food Security in the Short and Long Run: Country Experience from Asia and Sub-Saharan Africa*. SP Discussion Paper N° 0538. Washington : Banque mondiale.
- . 2005i. *Agricultural Growth for the Poor: An Agenda for Development*. Washington : Banque mondiale.
- . 2005j. *Burkina Faso: Reducing Poverty Through Sustained Equitable Growth*. Report N° 29743. Washington : Banque mondiale.
- . 2005k. *Agriculture, Rural Development and Pro-Poor Growth: Country Experiences in the Post-Reform Era*. Agriculture and Rural Development Discussion Paper 21. Washington : Banque mondiale.
- . 2004a. *Strategic Framework for Assistance to Africa: IDA and the Emerging Partnership Model*. Washington : Banque mondiale.
- . 2004b. “Demand-Driven Approaches to Agriculture Extension: Case Studies of International Initiatives,” ed. William Rivera and Gary Alex, Working Paper 31890, Washington : Banque mondiale.
- . 2004c. *Operationalising Pro-Poor Growth: A Country Case Study on Burkina Faso*. A Joint Initiative of AFD, BMZ (GTZ, KfW Development Bank), DFID and the World Bank. Washington : Banque mondiale.
- . 2004d. “ALive: A Partnership for Livestock Development for Poverty Reduction and Economic Growth in Sub-Saharan Africa.” Draft Concept Note, World Bank Economic and Social Sustainable Development Department, Région Afrique, Banque mondiale, Washington. [alive-online.org/data/files/ALive\\_CN\\_\(Nov 04\).doc](http://alive-online.org/data/files/ALive_CN_(Nov 04).doc)
- . 2004e. *The Cotton Problem*. Washington : Banque mondiale.
- . 2003a. *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. Policy Research Report. Washington : Banque mondiale.
- . 2003b. *Commodity Market Reform in Africa: Some Recent Experiences*. Policy Research Working Paper 2995. Development Research Group. Washington : Banque mondiale.
- . 2003c. “FY 2003 Agriculture and Rural Portfolio Review.” ARD Working Paper, Banque mondiale, Washington.

- . 2003d. *Reaching the Rural Poor: A Renewed Strategy for Rural Development*. Washington : Banque mondiale.
- . 2003e. “Country Assistance Strategy for the Federal Democratic Republic of Ethiopia.” Région Afrique, Banque mondiale, Washington.
- . 2003f. “Togo—National Agricultural Services Support Project.” Région Afrique, Banque mondiale, Washington.
- . 2002a. *From Action to Impact: The Africa Region’s Rural Strategy*. Washington : Banque mondiale.
- . 2002b. “Rural Extension and Advisory Services: New Directions.” Rural Strategy Background Paper N° 9. Banque mondiale, Washington.
- . 2002c. *FY2001 Rural Portfolio Review*. Washington : Banque mondiale.
- . 2002d. *Reinvesting in African Small-Holder Agriculture: The Role of Tree Crops in Sustainable Farming Systems*. Washington : Banque mondiale.
- . 2001a. *Adjustment Lending Retrospective*. Operations Policy and Country Services. Washington : Banque mondiale.
- . 2001b. *World Bank Strategic Framework*. Washington : Banque mondiale.
- . 2001c. *Livestock Development: Implications for Rural Poverty, the Environment and Global Food Security*. Directions in Development Series. Washington : Banque mondiale.
- . 2000. *Can Africa Claim the 21<sup>st</sup> Century?* Washington : Banque mondiale.
- . 1998. *Evolution of Agricultural Services in Sub-Saharan Africa: Trends and Prospects*. World Bank Discussion Paper 390. Africa Region Series. Washington : Banque mondiale.
- . 1997a. *Rural Development Strategies for Poverty Reduction and Environmental Protection in Sub-Saharan Africa*. Directions in Development. Washington : Banque mondiale.
- . 1997b. *Rural Finance: Issues, Design and Best Practice*. ESSD Studies and Monographs Series 14. Washington : Banque mondiale.
- . 1997c. *Rural Development: From Vision to Action: A Sector Strategy*. Washington : Banque mondiale.
- . 1994. *Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead*. Policy Research Paper. Washington : Banque mondiale.
- . 1993a. *Implementing the World Bank’s Strategy to Reduce Poverty: Progress and Challenges*. Washington : Banque mondiale.
- . 1993b. *Agricultural Sector Review*. Agriculture and Natural Resources Department. Washington : Banque mondiale.
- . 1993c. *A Strategy to Develop Agriculture in Sub-Saharan Africa and a Focus for the World Bank*. World Bank Technical Paper 203. Washington : Banque mondiale.
- . 1992a. *The Effects of Economic Policies on African Agriculture*. World Bank Discussion Papers. Washington : Banque mondiale.
- . 1992b. *An Agricultural Growth and Rural Environment Strategy for the Coastal and Central African Francophone Countries*. Washington : Banque mondiale.
- . 1991a. “Agriculture Technology in Sub-Saharan Africa.” A Workshop on Research Issues. Banque mondiale, Washington.
- . 1991b. *Aid to African Agriculture: Lessons from Two Decades of Donors’ Experience*. Washington : Banque mondiale.
- . 1991c. *Annual Sector Review: Agriculture and Rural Development*. Washington : Banque mondiale.
- . 1990. *The Long-Term Perspective Study of Sub-Saharan Africa. Background Papers, Volume 2: Economic and Sectoral Policy Issues*. Washington : Banque mondiale.
- . 1989a. *Fertilizer Policy in Africa: Lessons from Development Programs and Adjustment Lending, 1970–87*. MADIA Discussion Paper 8323. Washington : Banque mondiale.
- . 1989b. *Markets, Marketing Boards, and Cooperatives in Africa: Issues in Adjustment Policy*. MADIA Discussion Paper 8436. Washington : Banque mondiale.
- . 1989c. *The Rural Road Question and Nigeria’s Agricultural Development*. MADIA Discussion Paper 8437. Washington : Banque mondiale.
- . 1989d. *Cotton in Africa: An Analysis of Differences in Performance*. MADIA Discussion Paper 8297. Washington : Banque mondiale.
- . 1989e. *Growth and Structural Change in East Africa: Domestic Policies, Agricultural Performance and World Bank Assistance, 1963–1986*. MADIA Discussion Paper 8295. Washington : Banque mondiale.
- . 1989f. *Managing Agricultural Development in*

- Africa: Three Articles on Lessons from Experience*. MADIA Discussion Paper 8477. Washington : Banque mondiale.
- . 1989g. *Population Pressure, the Environment and Agricultural Intensification: Variations on the Boserup Hypothesis*. MADIA Discussion Paper 8325. Washington : Banque mondiale.
- . 1989h. *Smallholder and Large-Scale Agriculture in Africa: Are There Tradeoffs between Growth and Equity?* MADIA Discussion Paper 8296. Washington : Banque mondiale.
- . 1989i. *State-Federal Relations in Nigerian Agriculture*. MADIA Discussion Paper 8298. Washington : Banque mondiale.
- . 1989j. *Structural Adjustment, Agricultural Development and the Poor: Lessons from the Malawian Experience*, MADIA Discussion Paper 8324. Washington : Banque mondiale.
- . 1989k. *Agricultural Growth, Domestic Policies, the External Environment, and Assistance to Africa: Lessons of a Quarter Century*. MADIA Discussion Paper 8294. Washington : Banque mondiale.
- . 1987a. "Growth and Structural Change in East Africa: Domestic Policies, Agricultural Performance and World Bank Assistance, 1963–1986." Departmental Working Paper DRD273, Banque mondiale, Washington.
- . 1987b. "Growth and Structural Change in East Africa: Domestic Policies, Agricultural Performance and World Bank Assistance, 1963–1986." Departmental Working Paper DRD274, Banque mondiale, Washington.
- . 1975. *Rural Development*. Sector Policy Paper. Report No. 10272. Washington : Banque mondiale.
- Bazaara, Nyangabyaki. 2001. "Impact of Liberalisation on Agriculture and Food Security in Uganda." Structural Adjustment Participatory Review Initiative (SAPRI), Uganda. Centre for Basic Research, Kampala.
- Breman, Henk, et Siegfried Kofi Debrah. 2003. "Improving African Food Security." *SAIS Review* 23 (1): 153–70.
- CAD (Comité d'aide au développement). 2007. "The World Bank Group's Africa Action Plan: Progress in Implementation." DC2007–0010. Banque mondiale et Fonds monétaire international, Washington.
- Camara, Oumou, et Ed Heinemann. 2006. "Overview of the Fertilizer Situation in Africa." Background Paper, African Fertilizer Summit, Abuja, Nigéria, du 9 au 13 juin. [http://www.africafertilizersummit.org/Background\\_Papers/index.html](http://www.africafertilizersummit.org/Background_Papers/index.html)
- CGAP (Groupe consultatif d'aide aux populations les plus pauvres). 2005. *Managing Risks and Designing Products for Agricultural Microfinance: Features of an Emerging Model*. Occasional Paper No. 11. Washington : Banque mondiale.
- CGIAR (Consultative Group for International Agricultural Research). 2002. "Annual General Meeting 2002. Stakeholder Meeting Agenda Item 6. CGIAR and Sustainable Development: 2002 Summits and the Way Ahead." <http://www.cgiar.org/meetings/agm02/index.html>
- Chapman, Robert, et Robert Tripp. 2003. "Changing Incentives for Agricultural Extension—A Review of Privatized Extension in Practice." ODI Agricultural Research and Extension Network Paper N° 12. London: Overseas Development Institute.
- Christiaensen, Luc, et Lionel Demery. 2007. *Down to Earth—Agriculture and Poverty Reduction in Africa*. Directions in Development Series. Washington : Banque mondiale.
- Christiaensen, Luc, Lionel Demery, et Stefano Paternostro. 2002. *Growth, Distribution, and Poverty in Africa: Messages from the 1990s*. Washington : Banque mondiale.
- Collier, Paul, et Jan Willem Gunning. 1997. "Explaining African Economic Performance." WPS97-2.1, Center for the Study of African Economics, Oxford, U.K.
- Commission pour l'Afrique. 2005. *Our Common Interest*. Glasgow: DFID.
- Dercon, Stefan, et Luc Christiaensen. 2005. "Consumption Risk, Technology Adoption and Poverty Traps: Evidence from Ethiopia." Policy Research Working Paper 4257, Banque mondiale, Washington.
- DFID (U.K. Department for International Development). 2004. "Official Development Assistance to Agriculture." <http://dfid-agriculture-consultation.nri.org/summaries/wp9.pdf>
- Diao, Xinshen, Peter Hazell, Danielle Resnick, et James Thurlow. 2006. "The Role of Agriculture in Development: Implications for Sub-Saharan Africa." DGSD Discussion Paper N° 29, International Food Policy Research Institute, Washington.
- Dixon, J., A. Gulliver, et D. Gibbon. 2001. *Farming Systems and Poverty: Improving Farmers' Livelihood in a Changing World*. Rome and Washington: FAO et la Banque mondiale.

- Donovan, Graeme, et Frank Casey. 1998. "Soil Fertility Management in Sub-Saharan Africa." Technical Paper N° 408, Banque mondiale, Washington.
- Dorosh, Paul, et Steven Haggblade. 2003. "Growth Linkages, Price Effect, and Income Distribution in Sub-Saharan Africa." *Journal of African Economies* 12(2): 207–35.
- Doss, Cheryl R. 1999. *Twenty-Five Years of Research on Women Farmers in Africa: Lessons and Implications for Agricultural Research Institutions with an Annotated Bibliography*. Economic Program Paper 99-02. Mexico, DF, Mexico: CIMMYT.
- ECA (Economic Commission for Africa). 2003. "Towards a Green Revolution in Africa: Harnessing Science and Technology for Sustainable Modernization of Agriculture and Rural Transformation." Sustainable Development Division, ECA, Addis Ababa, Éthiopie.
- Ehui, Simeon, et John Pender. 2005. "Resource Degradation, Low Productivity, and Poverty in Sub-Saharan Africa: Pathways Out of the Spiral." *Agricultural Economics* 32(1).
- Eicher, Carl K. 1999. "Institutions and the African Farmer." Third Distinguished Economist Lecture, Mexico City, CIMMYT Economics Program, January 22. *Issues in Agriculture* 14. Mexico D.F., Mexico.
- Eicher, Carl K., et Mandivamba Rukuni. 2003. "The CGIAR in Africa: Past, Present, and Future." Thematic Working Paper for *The CGIAR at 31: An Independent Meta-Evaluation of the Consultative Group on International Agricultural Research*. Groupe indépendant d'évaluation. Banque mondiale, Washington.
- Eilitta, Marjatta. 2006. "Achieving an African Green Revolution: A Vision for Sustainable Agricultural Growth in Africa." Background Paper, African Fertilizer Summit, Abuja, Nigéria, du 9 au 13 juin. [http://www.africa.fertilizersummit.org/Background\\_Papers/index.html](http://www.africa.fertilizersummit.org/Background_Papers/index.html)
- Ellis, Frank, et Godfrey Bahigwa. 2003. "Livelihood and Rural Poverty Reduction in Uganda." *World Development* 31(6): 997–1013.
- Essama-Nssah, B., et James J. Gockowski. 2000. *Cameroon Forest Sector: Development in a Difficult Political Economy*. Evaluation Country Case Study Series. Washington : Banque mondiale.
- Evenson, Robert E. 2003. "Production Impacts of Crop Genetic Improvement." In *Crop Variety Improvement and Its Effect on Productivity: The Impact of International Agricultural Research*, ed. R. E. Evenson and D. Gollin. Wallingford, Oxon, U.K.: CABI.
- Evenson, Robert E., et D. Gollin, eds. 2003. *Crop Variety Improvement and Its Effect on Productivity: The Impact of International Agricultural Research*. Wallingford, Oxon, U.K.: CABI.
- FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture). 2001. *Global Farming Systems Study: Challenges and Priorities to 2030. Synthesis and Global Overview*. Rome: FAO.
- FAO et FIDA (Fonds international de développement agricole). 2005. "A Review of Cassava in Africa." In *Proceedings of the Validation Forum on the Global Cassava Development Strategy*, Volume 2. Rome: FAO.
- Foster, Mick, Adrienne Brown, et Felix Naschold. 2001. "Sector Programme Approaches: Will They Work in Agriculture?" *Development Policy Review* 19 (3).
- Gladwin, Christina. 2002. "Gender and Soil Fertility in Africa: An Introduction." *African Studies Quarterly* 6(1/2) [online] URL:<http://web.africa.ufl.edu/asq/v6/v6i1a1.htm>.
- Hartmann, P. 2004. *An Approach to Hunger and Poverty Reduction for Sub-Saharan Africa*. Ibadan, Nigéria: International Institute of Tropical Agriculture.
- Hazell, Peter, et Joachim von Braun. 2006. "Aid to Agriculture, Growth, and Poverty Reduction." *Euro-Choices* 5(1): 6–13.
- Heerink, Nico. 2005. "Soil Fertility Decline and Economic Policy Reform in Sub-Saharan Africa." *Land Use Policy* 22: 67–74.
- Henao, Julio, et Carlos Baanante. 2006. "Agricultural Production and Soil Nutrient Mining in Africa: Implications for Resource Conservation and Policy Development." Background Paper, African Fertilizer Summit, Abuja, Nigéria, du 9 au 13 juin. [http://www.africafertilizersummit.org/Background\\_Papers/index.html](http://www.africafertilizersummit.org/Background_Papers/index.html)
- Hine, John, et John Rutter. 2000. "Roads, Personal Mobility and Poverty: The Challenge." Paper for the Transport and Poverty Alleviation Workshop, Wokingham, U.K., Transport Research Laboratory.
- Howard, Julie, Valerie Kelly, Julie Stepanek, Eric W Crawford, Mulat Demeke, et Mywish Mredia. 1999. "Green Revolution Technology Takes Root in Africa." International Development Working Paper N° 76, Department of Agricultural Economics, Michigan State University, East Lansing.

- IEG (Groupe indépendant d'évaluation). 2007a. "Ethiopia: National Fertilizer Sector Project." Project Performance Assessment Report, Banque mondiale, Washington.
- . 2007b. "Ethiopia: Seed System Development Project." Project Performance Assessment Report, Banque mondiale, Washington.
- . 2007c. "Madagascar: Agricultural Extension Program Support." Project Performance Assessment Report, Banque mondiale, Washington.
- . 2007d. "Madagascar: Irrigation Project." Project Performance Assessment Report, Banque mondiale, Washington.
- . 2007e. "Madagascar: Second Irrigation Rehabilitation Project." Project Performance Assessment Report, Banque mondiale, Washington.
- . 2007f. "Malawi: Emergency Drought Recovery Project." Project Performance Assessment Report, Banque mondiale, Washington.
- . 2007g. "Mali: Agricultural Trading And Processing Promotion Pilot Project." Project Performance Assessment Report, Banque mondiale, Washington.
- . 2007h. "Mali: National Agricultural Research Project." Project Performance Assessment Report, Banque mondiale, Washington.
- . 2007i. "Mali: Pilot Private Irrigation Promotion Project." Project Performance Assessment Report, Banque mondiale, Washington.
- . 2007j. "Tanzania: Agricultural Research Project 2." Project Performance Assessment Report, Banque mondiale, Washington.
- . 2007k. "Tanzania: Agricultural Sector Management Project." Project Performance Assessment Report, Banque mondiale, Washington.
- . 2007l. "Tanzania: National Extension Project 2." Project Performance Assessment Report, Banque mondiale, Washington.
- . 2007m. "Zambia: Emergency Drought Recovery Project." Project Performance Assessment Report, Banque mondiale, Washington.
- . 2007n. *The Development Potential of Regional Programs: An Evaluation of World Bank Support for Multicountry Operations*. IEG Study Series. Washington : Banque mondiale.
- . 2007o. *A Decade of Action in Transport: An Evaluation of World Bank Assistance to the Transport Sector, 1995–2005*. IEG Study Series. Washington : Banque mondiale.
- . 2006a. *Assessing World Bank Support for Trade, 1987–2004. An IEG Evaluation*. IEG Study Series. Washington : Banque mondiale.
- . 2006b. *Engaging with Fragile States: An IEG Review of World Bank Support to Low-Income Countries Under Stress*. IEG Study Series. Washington : Banque mondiale.
- . 2006c. *Hazards of Nature, Risks to Development: An IEG Evaluation of World Bank Assistance for Natural Disasters*. IEG Study Series. Washington : Banque mondiale.
- . 2006d. *Madagascar Country Assistance Evaluation*. Washington : Banque mondiale.
- . 2006e. *Malawi Country Assistance Evaluation*. Washington : Banque mondiale.
- . 2006f. *Senegal Country Assistance Evaluation*. Report No. 36286. Washington : Banque mondiale.
- . 2006g. *The World Bank's Assistance to Agricultural Water Management (1994–2004): An IEG Portfolio Review*. IEG Study Series. Washington : Banque mondiale.
- . 2006h. *World Bank Lending for Lines of Credit: An IEG Evaluation*. IEG Study Series. Washington : Banque mondiale.
- . 2006i. *Annual Review of Development Effectiveness 2006: Getting Results*. IEG Study Series. Washington : Banque mondiale.
- . 2005a. *The Effectiveness of World Bank Support for Community-Based and -Driven Development*. IEG Study Series. Washington : Banque mondiale.
- . 2005b. "Kenya Arid Lands Resource Management Project." Project Performance Assessment Report, Report No. 34052, Banque mondiale, Washington.
- . 2004a. *Rwanda Country Assistance Evaluation*. Report No. 27568. Washington : Banque mondiale.
- . 2004b. *2003 Annual Review of Development Effectiveness: The Effectiveness of Bank Support for Policy Reform*. IEG Study Series. Washington : Banque mondiale.
- . 2003a. "Republic of Benin: Agricultural Services Restructuring Project, Community-Based Food Security Project, Second Rural Savings and Loans Cooperatives Rehabilitation Project." Project Performance Assessment Report, Rapport N° 26207, Banque mondiale, Washington.
- . 2003b. *The Poverty Reduction Strategy Initiative—An Independent Evaluation of the World Bank's Support Through 2003*. IEG Study Series. Washington : Banque mondiale.

- . 2003c. “Zambia: Agriculture Sector Investment Program.” Project Performance Assessment Report, Banque mondiale, Washington.
- . 2003d. “Zimbabwe: Second Structural Adjustment Credit.” Project Performance Assessment Report, Report N° 25479, Banque mondiale, Washington.
- . 2003e. “Mali: Natural Resources Management Project.” Project Performance Assessment Report, Banque mondiale, Washington.
- . 2002a. “Mozambique: Project Performance Assessment.” Report N° 23630, Banque mondiale, Washington.
- . 2002b. *Toward Sharpening the Focus on Rural Poverty: A Review of World Bank Experience*. Washington : Banque mondiale.
- . 2002c. *Lesotho: Development in a Challenging Environment. A Joint World Bank–African Development Bank Evaluation*. IEG Study Series. Washington : Banque mondiale.
- . 2001. “Ghana: Performance Assessment Reports and Sectoral Overview.” Banque mondiale, Washington.
- . 2000a. *Rural Development—From Vision to Action? (Phase II)*. Washington : Banque mondiale.
- . 2000b. *Kenya Country Assistance Evaluation*. Washington : Banque mondiale.
- . 1999a. *Rural Development: From Vision to Action?* Washington : Banque mondiale.
- . 1999b. “Uganda: Agricultural Sector Adjustment Credit.” Performance Audit Report, Banque mondiale, Washington.
- . 1999c. “Capacity Building in the Agriculture Sector in Africa.” *Précis* Number 180. Washington: IEG.
- . 1998a. *The Special Program of Assistance for Africa (SPA): An Independent Evaluation*. Washington : Banque mondiale.
- . 1998b. “Zambia: First and Second Privatization and Industrial Reform Credits and Economic and Social Adjustment Credit.” Performance Audit Report, Banque mondiale, Washington.
- . 1998c. *The World Bank and the Agricultural Sector in Kenya: An OED Review*. IEG Study Series. Washington : Banque mondiale.
- . 1998d. *Malawi Impact Evaluation Report: The World Bank and the Agriculture Sector*. Washington : Banque mondiale.
- . 1997a. *Zambia Country Assistance Review: Turning an Economy Around*. Washington : Banque mondiale.
- . 1997b. *Agricultural Extension and Research Achievements and Problems in National Systems: A World Bank Operations Evaluation Study*. Washington : Banque mondiale.
- . 1996. *A Review of Bank Lending for Agricultural Credit and Rural Finance (1998–1992)*. Washington : Banque mondiale.
- . 1995. *Structural and Sectoral Adjustment: World Bank Experience, 1980–92*. Washington : Banque mondiale.
- . 1994. “Madagascar: Agricultural Sector Adjustment Credit.” Project Audit Report. N° 13081, Banque mondiale, Washington.
- IFDC (International Center for Soil Fertility and Agricultural Development). 2006. “Input Subsidies and Agricultural Development: Issues and Options for Developing and Transitional Economies.” Background Paper, African Fertilizer Summit, Abuja, Nigéria, du 9 au 13 juin. [http://www.africafertilizersummit.org/Back\\_ground\\_Papers/index.html](http://www.africafertilizersummit.org/Back_ground_Papers/index.html)
- IFPRI (International Food Policy Research Institute). 2006a. *The Role of Agriculture in Development: Implications for Sub-Saharan Africa*. Development Strategy and Governance Division (DSGD) Discussion Paper N° 29. Washington: IFPRI.
- . 2006b. “Are Farmer Field Schools the Answer to Extension Problems?” *IFPRI Forum*, September: 3.
- . 2005a. *Looking Ahead: Long Term Prospects for Africa’s Agricultural Development and Food Security*. 2020 Discussion Paper 41. Washington: IFPRI.
- . 2005b. *Achieving Regional Growth Dynamics in African Agriculture*. Development Strategy and Governance Division (DSGD) Discussion Paper N° 17. Washington: IFPRI.
- . 2004a. “African Agriculture: Past Performance, Future Imperatives.” In *2020 Focus No. 12: Building on Successes in African Agriculture*, ed. Steven Haggblade, Brief 1. Washington: IFPRI.
- . 2004b. “Assuring Food and Nutrition Security in Africa by 2020.” Proceedings of an All-Africa Conference, Kampala, Ouganda, du 1 er au 3 avril 2004. IFPRI, Washington.
- . 2002a. *Governance and Food Security in an Age of Globalization*. Food, Agriculture, and the Environment Discussion Paper 36. Washington: IFPRI.

- . 2002b. *Ending Hunger in Africa: Only the Small Farmer Can Do It*. Washington: IFPRI.
- . 2000. *The Road Half Traveled: Agricultural Market Reform in Sub-Saharan Africa*. Washington: IFPRI.
- . 1993. "Aid to Agriculture: Reversing the Decline in Food." Policy Statement N° 17. IFPRI, Washington.
- IITA (International Institute of Tropical Agriculture). 2004. *Program for Improving and Intensifying Cereal Legume Systems in the Moist and Dry Savannas of West and Central Africa*. Annual Report 2004. Croyden, G.B.: IITA.
- Institute of Development Studies. 2006. "Achieving Food Security: What Next for Sub-Saharan Africa?" *ID21 Insights* 61: 1–2.
- InterAcademy Council. 2004. *Realizing the Promise and Potential of African Agriculture*. Amsterdam: InterAcademy Council.
- Jayne, T. S., et Stephen Jones. 1997. "Food Marketing and Pricing Policy in Eastern and Southern Africa: A Survey." *World Development* 25(9): 1505–27.
- . 1996. "Food Marketing and Pricing Policy in Eastern and Southern Africa: Lessons for Increasing Agricultural Productivity and Access to Food." Policy Synthesis for USAID Bureau for Africa Office of Sustainable Development, N° 12.
- Jayne, T. S., James D. Shaffer, John M. Staatz, et Thomas Reardon. 1997. *Improving the Impact of Market Reform on Agricultural Productivity in Africa: How Institutional Design Makes a Difference*. MSU International Development Working Papers N° 66, Department of Agricultural Economics, Michigan State University, East Lansing.
- Jayne, T. S., Mulinge Mukumbu, Munhamo Chisvo, David Tschirley, Ballard Zulu, Michael T. Weber, Robert Johansson, Paula Santos, et David Soroko. 1999. "Successes and Challenges of Food Market Reform Experiences from Kenya, Mozambique, Zambia and Zimbabwe." International Development Working Paper Series N° 72, Department of Agricultural Economics, Michigan State University, East Lansing.
- Johnson, Alison, Matthew Martin, et Hannah Bargawi. 2004. "The Effectiveness of Aid to Africa since the HIPC Initiative: Issues, Evidence and Possible Areas for Action." Background Paper for Commission for Africa, Development Finance International, Bethesda, MD. Draft.
- Kane, Sam, et Carl K. Eicher. 2004. "Foreign Aid and the African Farmer." Staff Paper 2004-13, Department of Agricultural Economics, Michigan State University, East Lansing.
- Kelly, Valerie, Akinwumi A. Adesina, et Ann Gordon. 2003. "Expanding Access to Agricultural Inputs in Africa: A Review of Recent Market Development Experience." *Food Policy* 28: 379–404.
- Kelly, Valerie A., Eric W. Crawford, et T. S. Jayne. 2003. "Agricultural Input Use and Market Development in Africa: Recent Perspectives and Insights." Policy Synthesis 70, Department of Agricultural Economics, Michigan State University, East Lansing.
- Kherallah, Mylene, Christopher Delgado, Eleni Gabre-Madhin, Nicholas Minot, et Michael Johnson. 2002. *Reforming Agricultural Markets in Africa*. Washington: IFPRI.
- Kritzinger-van Niekerk, L., and Fabrice Houdart. 2005. "New Partnership for Africa's Development." September. [http://siteresources.worldbank.org/INTAFRREGINICOO/Resources/NEPAD\\_Brief.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTAFRREGINICOO/Resources/NEPAD_Brief.pdf)
- Lipton, Michael, Julie Litchfield, et Jean-Marc Faures. 2003. "The Effects of Irrigation on Poverty: A Framework for Analysis." *Water Policy* 5: 413–27.
- Maredia, Mywish K., et David A. Raitzer. 2006. *CGIAR and NARS Partner Research in Africa. Evidence of Impact to Date*. Rome: CGIAR Science Council Secretariat.
- Maumbe, B., et M. Swinton. 2003. "Hidden Health Costs of Pesticide Use in Zimbabwe's Smallholder Cotton Growers." *Social Science and Medicine* 57 (9): 1559–71.
- McMillan, Margaret, Dani Rodrik, et Karen Horn Welch. 2002. "When Economic Reform Goes Wrong: Cashews in Mozambique." Working Paper 9117, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Mekuria, Mulugetta, et Stephen R. Waddington. 2002. "Initiatives to Encourage Farmer Adoption of Soil-Fertility Technologies for Maize-Based Cropping Systems in Southern Africa." In *African Agriculture: Understanding and Improving Current Practices*, ed. C. Barrett, F. Place, and A. A. Aboud. Wallingford, U.K., and New York, NY: CABI Publishing in association with the International Center for Research in Agroforestry.
- Mellor, John W. 1998. "Foreign Aid and Agriculture-Led Development." In *International Agricultural Development*, ed. Carl K Eicher and John Staatz, 55–67. 3rd ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Muyanga, Milu, et T. S. Jayne. 2006. "Agricultural Extension in Kenya: Practice and Policy Lessons." Tege-

- meo Institute of Agricultural Policy and Development Working Paper 21, Edgerton University, Nairobi.
- Ndiritu, Cyrus G., John K. Lynam, et Adiel N. Mbabu, eds. 2004. *Transformation of Agricultural Research Systems in Africa: Lessons From Kenya*. East Lansing: Michigan State University Press.
- NEPAD (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique). 2004. "NEPAD Targets Cassava as Africa's Top Fighter against Poverty." NEPAD Dialogue: Focus on Africa 36. [http://www.un.org/special-rep/ohrls/News\\_flash2004/NEPAD%20Newsletter%20English%2036.htm](http://www.un.org/special-rep/ohrls/News_flash2004/NEPAD%20Newsletter%20English%2036.htm)
- Nweke, Felix. 2004. "New Challenges in the Cassava Revolution in Nigeria and Ghana." EPTD Discussion Paper N° 118, Washington, IFPRI.
- Nyoro, James, Lilian Kirimi, et T. S. Jayne. Undated. *Competitiveness of Kenyan and Ugandan Maize Production: Challenges for the Future*. Tegemeo Institute of Agricultural Policy and Development. Nairobi: Egerton University.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 2001. "Aid to Agriculture." <http://www.oecd.org/dataoecd/40/43/2094403.pdf>.
- OED (Département de l'évaluation des opérations). Rebaptisé IEG (Groupe indépendant d'évaluation) en décembre 2005. Se référer à l'IEG pour les publications.
- Orr, Alastair. 2000. "Green Gold? Burley Tobacco, Smallholder Agriculture, and Poverty Alleviation in Malawi." *World Development* 28(2): 347–63.
- Palmer, Keith. 2004. "Achieving Higher Growth and Poverty Reduction in Sub-Saharan Africa: A Note for the Commission on Africa." Cambridge Economic Policy Associates. <http://www.keithpalmer.org/pdf2.pdf>
- Peacock, Tony, Christopher Ward, et Gretel Gambarelli. 2007. "Investment in Agricultural Water for Poverty Reduction and Economic Growth in Sub-Saharan Africa Synthesis Report" (draft). Collaborative program of ADB, FAO, IFAD, IWMI, and Banque mondiale.
- Peters, Pauline. 2002. "The Limits of Knowledge: Securing Rural Livelihoods in a Situation of Resource Scarcity." In *Natural Resources Management—African Agriculture: Understanding and Improving Current Practices*, ed. C. Barrett, F. Place, and A. A. Aboud. Wallingford, U.K., and New York, NY: CABI Publishing in association with the International Center for Research in Agroforestry.
- PNUD (Programme de développement des Nations Unies). 2006. *Land Rights Reform and Governance in Africa: How to Make it Work in the 21<sup>st</sup> Century?* Discussion Paper. New York: PNUD.
- . 2005. *Halving Hunger: It Can Be Done*. UN Millennium Project Task Force on Hunger. London and Sterling, VA: Earthscan.
- Poulton, Colin, Jonathan Kydd, et Andrew Dorward. 2006. "Overcoming Market Constraint on Pro-Poor Agricultural Growth in Sub-Saharan Africa." *Development Policy Review* 24: 243–77.
- QAG (Groupe d'assurance de la qualité, Banque mondiale). 2006. *2006 Annual Review of Portfolio Performance*. Washington: QAG.
- . 2005. "Quality of Country AAA: A QAG Assessment." QAG, Washington.
- . 2004. "Cross-Country ARD Sector AAA Assessment." QAG, Washington.
- Reardon, Thomas. 1998. "African Agriculture: Productivity and Sustainability Issues." In *International Agricultural Development*, ed. Carl K. Eicher and John Staatz. 3rd ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Sanchez, Pedro A. 2002. "Soil Fertility and Hunger in Africa." *Science* 295: 2019–20.
- Sanchez, P. A., K. D. Shepherd, M. J. Soule, F. M. Place, R. J. Buresh, A. N. Izac, A. U. Mokwunye, F. R. Kwe-siga, C. G. Ndiritu, et P. L. Woomer. 1997. "Soil Fertility Replenishment in Africa: An Investment in Natural Resource Capital." In *Replenishing Soil Fertility in Africa*, ed. R. J. Buresh, P. A. Sanchez, and F. G. Calhoun. Madison, WI: Soil Science Society of America.
- Sanders, John H., Barry I. Shapiro, et Sunder Ramaswamy. 1996. *The Economics of Agricultural Technology in Semiarid Sub-Saharan Africa*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Sasakawa Africa Association. 2006. "Green to Gene Revolution: Feeding the Future." *Newsletter* Issue 22. <http://www.saa-tokyo.org/english/>
- . 2005. *Newsletter* Issue 21. <http://www.saa-tokyo.org/english/>
- . 2004a. *Annual Report 2003-2004*. <http://www.saa-tokyo.org/english/>
- . 2004b. *Newsletter* Issue 20. <http://www.saa-tokyo.org/english/>
- . 2001. *Newsletter* Issue 16. <http://www.saa-tokyo.org/english/>
- Scoones, Ian, ed. 2001. *Dynamics and Diversity: Soil Fertility and Farming Livelihoods in Africa*. London and Sterling, VA: Earthscan.

- Shapouri, S., et S. L. Rosen. 2001. "Toll on Agriculture from HIV/AIDS in Sub-Saharan Africa." *Agriculture Information Bulletin* 765–9.
- SIDA (Swedish International Development Cooperation Agency). 2006. *Addressing Food Crisis in Africa*. SIDA Division for Rural Development. [http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=118&a=19308&language=en\\_US](http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=118&a=19308&language=en_US)
- Toulmin, Camilla. 2006. *Securing Land and Property Rights in Sub-Saharan Africa: The Role of Local Institutions*. (Revised version of *Securing Land and Property Rights in Africa: Improving the Investment Climate. Global Competitiveness Report 2005–06.*) World Economic Forum, Suisse.
- Tripp, Robert, et David Rohrbach. 2001. "Policies for African Seed Enterprise Development." *Food Policy* 26: 147–61.
- Tschirley David, Colin Poulton, et Duncan Boughton. 2006a. *The Many Paths of Cotton Sector Reform in Eastern and Southern Africa: Lessons from a Decade of Experience*. International Development Working Papers, Department of Agricultural Economics, Michigan State University, East Lansing.
- Tschirley, David, Jan J. Nijhoff, Pedro Arlindo, Billy Mwinga, Michael T. Weber, et T. S. Jayne. 2006b. "Anticipating and Responding to Drought Emergencies in Southern Africa: Lessons from the 2002–2003 Experience." International Development Working Papers, Department of Agricultural Economics, Michigan State University, East Lansing.
- Tshibaka, Tshikala B. 2003. "Economic Policy Reforms, External Factors, and Domestic Agricultural Terms of Trade in Selected West African Countries." In *African Voices on Structural Adjustment*, ed. Thandika Mkandawire and Charles C. Soludo. Ottawa: The International Development Research Centre.
- van den Brink, Rogier, Glen Thomas, Hans Binswanger, John Bruce, et Frank Byamugisha. 2005. "Consensus, Confusion, and Controversy: Selected Land Reform Issues in Sub-Saharan Africa." Working Paper N° 71, Banque mondiale, Washington.
- Whingwiri, E. 2004. "NEPAD Pan Africa Cassava Initiative." Presented at ISTRC-AB Symposium, du 31 octobre au 5 novembre, Mombassa, Kenya.
- Whyte, M. A., and D. Kyaddondo. 2006. "We Are Not Eating Our Own Food Here: Food Security and the Cash Economy in Eastern Uganda." *Land Degradation and Development* 17: 173–82.
- Wiggins, Steve. 2005. "Success Stories from African Agriculture: What Are the Key Elements of Success?" *IDS Bulletin* 36(2).
- . 2000. "Interpreting Changes from the 1970s to the 1990s in African Agriculture through Village Studies." *World Development* 28(4): 631–62.
- Yanggen, David, Valerie Kelly, Thomas Reardon, et Anwar Naseem. 1998. "Incentives for Fertilizer Use in Sub-Saharan Africa: A Review of Empirical Evidence on Fertilizer Response and Profitability." International Development Working Paper N° 70, Michigan State University, East Lansing.

# PUBLICATIONS DE L'IEG

2006 Annual Report on Operations Evaluation

Annual Review of Development Effectiveness 2006: Getting Results

Addressing the Challenges of Globalization: An Independent Evaluation of the World Bank's Approach to Global Programs

Assessing World Bank Support for Trade, 1987–2004: An IEG Evaluation

Books, Buildings, and Learning Outcomes: An Impact Evaluation of World Bank Support to Basic Education in Ghana

Brazil: Forging a Strategic Partnership for Results—An OED Evaluation of World Bank Assistance

Bridging Troubled Waters: Assessing the World Bank Water Resources Strategy

Capacity Building in Africa: An OED Evaluation of World Bank Support

China: An Evaluation of World Bank Assistance

The CIGAR at 31: An Independent Meta-Evaluation of the Consultative Group on International Agricultural Research

Committing to Results: Improving the Effectiveness of HIV/AIDS Assistance—An OED Evaluation of the World Bank's Assistance for HIV/AIDS Control

Country Assistance Evaluation Retrospective: OED Self-Evaluation

Debt Relief for the Poorest: An Evaluation Update of the HIPC Initiative

A Decade of Action in Transport: An Evaluation of World Bank Assistance to the Transport Sector, 1995–2005

The Development Potential of Regional Programs: An Evaluation of World Bank Support of Multicountry Operations

Development Results in Middle-Income Countries: An Evaluation of the World Bank's Support

Economies in Transition: An OED Evaluation of World Bank Assistance

Engaging with Fragile States: An IEG Review of World Bank Support to Low-Income Countries Under Stress

The Effectiveness of World Bank Support for Community-Based and –Driven Development: An OED Evaluation

Evaluating a Decade of World Bank Gender Policy: 1990–99

Evaluation of World Bank Assistance to Pacific Member Countries, 1992–2002

Extractive Industries and Sustainable Development: An Evaluation of World Bank Group Experience

Financial Sector Assessment Program: IEG Review of the Joint World Bank and IMF Initiative

From Schooling Access to Learning Outcomes: An Unfinished Agenda—An Evaluation of World Bank Support to Primary Education

Hazards of Nature, Risks to Development: An IEG Evaluation of World Bank Assistance for Natural Disasters

How to Build M&E Systems to Support Better Government

IEG Review of World Bank Assistance for Financial Sector Reform

Improving Investment Climates: An Evaluation of World Bank Group Assistance

Improving the Lives of the Poor Through Investment in Cities

Improving the World Bank's Development Assistance: What Does Evaluation Show?

Maintaining Momentum to 2015? An Impact Evaluation of Interventions to Improve Maternal and Child Health and Nutrition Outcomes in Bangladesh

New Renewable Energy: A Review of the World Bank's Assistance

Pakistan: An Evaluation of the World Bank's Assistance

Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance

Poland Country Assistance Review: Partnership in a Transition Economy

The Poverty Reduction Strategy Initiative: An Independent Evaluation of the World Bank's Support Through 2003

The Poverty Reduction Strategy Initiative: Findings from 10 Country Case Studies of World Bank and IMF Support

Power for Development: A Review of the World Bank Group's Experience with Private Participation in the Electricity Sector

Putting Social Development to Work for the Poor: An OED Review of World Bank Activities

Small States: Making the Most of Development Assistance—A Synthesis of World Bank Findings

Social Funds: Assessing Effectiveness

Sourcebook for Evaluating Global and Regional Partnership Programs

Water Management in Agriculture: Ten Years of World Bank Assistance, 1994–2004

World Bank Assistance to the Financial Sector: A Synthesis of IEG Evaluations

The World Bank in Turkey: 1993–2004—An IEG Country Assistance Evaluation

World Bank Lending for Lines of Credit: An IEG Evaluation

Toutes les évaluations de l'IEG sont disponibles soit en partie soit intégralement dans des langues autres que l'anglais.

Consulter le site suivant pour les autres langues : <http://www.worldbank.org/ieg>

**IEG**

INDEPENDENT EVALUATION GROUP  
Groupe d'Évaluation Indépendant



**BANQUE MONDIALE**

**ISBN 978-0-8213-7595-2**



**SKU 17595**