

Approches sectorielles en agriculture et développement rural

Octobre 2008



COMMISSION
EUROPÉENNE

**Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses
aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.**

**Un numéro unique gratuit (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

((*) Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux numéros
00 800 ou peuvent facturer ces appels.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet
via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2010

ISBN 978-92-79-11433-5

DOI: 10.2783/36962

© Union européenne, 2010

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Belgium

IMPRIME SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE

Document de référence N° 5

**Approches sectorielles
en agriculture
et développement rural**

Octobre 2008

REMERCIEMENTS

Ce document a été préparé par Désirée Dietvorst, dans le cadre du Programme sur les Méthodes de Fourniture de l'Aide (Aid Delivery Methods Programme).

La préparation a été coordonnée par l'Unité des Ressources Naturelles de la Direction E (Qualité des Opérations) d'EuropeAid. Nous sommes reconnaissants au personnel d'EuropeAid et des diverses Délégations de la CE pour leurs contributions qui ont permis d'améliorer le document, et pour avoir accepté de partager leurs précieuses expériences et apporté leurs conseils.

Ce document et d'autres peuvent être téléchargés à partir de l'intranet E6 :

http://www.cc.cec/dgintranet/europeaid/activities/thematic/e6/index_en.htm

et sont également disponibles sur

http://ec.europa.eu/europeaid/what/natural-resources/rural-agricultural-development/index_en.htm

Vos commentaires sont les bienvenues et peuvent être envoyés à : AIDCO /E/6 RESSOURCES NATURELLES

Table des matières

Abbreviations	5
1. Résumé	7
1.1 Concepts de base et définitions	7
1.2 Quelles sont les spécificités de l'agriculture et du développement rural ?	7
1.3 Cadres politique et stratégique	8
1.4 Budget sectoriel et gestion des finances publiques	8
1.5 Coordination sectorielle et des donateurs	9
1.6 Institutions et capacités	9
1.7 Suivi de la performance et redevabilité	10
1.8 Conclusions	10
2. Introduction	11
2.1 Historique	11
2.2 Objectif	11
2.3 Fondement et contexte	12
3. Concepts de base et définitions	13
3.1 Approche sectorielle et approche programme	13
3.2 Les sept domaines d'évaluation	14
3.3 Quelle est l'envergure de la 'dimension sectorielle' ?	15
3.4 Modalités pour un appui financier aux programmes sectoriels	16
3.5 Des projets aux programmes	16
4. Quelles sont les spécificités de l'agriculture et du développement rural ?	19
4.1 Expériences en agriculture	19
4.2 Aspects récents	20
4.3 Passer de la fourniture de l'aide à une perspective de développement d'un secteur	21
4.4 Prendre en compte l'économie politique et le point de vue des acteurs dans l'analyse du secteur	21
5. Cadres politique et stratégique	24
5.1 Politique macro et sectorielle	24
5.2 Une approche sectorielle pour s'aligner aux politiques	25
5.3 Cadres politiques et législatifs pour une croissance agricole tirée par le secteur privé	26
5.4 Ingrédients de politique pour une croissance agricole pro-pauvres	27
5.5 Clarté des rôles comme condition minimum requise	29
5.6 Tenir compte des gagnants et des perdants	31
5.7 Appropriation de la politique et acteurs non-étatiques	32
5.8 Questions clés concernant les cadres politique et stratégique	33
6. Le budget sectoriel et la gestion des finances publiques	35
6.1 Le budget d'un secteur public qui reflète la politique sectorielle et les tâches de l'Etat	35
6.2 Alignement des programmes sectorielles avec les structures nationales	36
6.3 Etablir le lien entre les budgets sectoriels et les cadres de dépenses à moyen terme	37
6.4 Evaluer les aspects macroéconomie et gestion des finances publiques	38
6.5 L'importance des aspects revenus dans la gestion des finances publiques	39
6.6 Choisir des modalités d'appui financier appropriées	40
6.7 Un équilibre à trouver entre appui financier et autres types d'appuis	40
6.8 Questions clés concernant les budgets sectoriels et la gestion des finances publiques	41

7.	Coordination des donateurs et du secteur	43
7.1	Coordination au niveau politique	43
7.2	Coordination pendant la mise en oeuvre du programme	43
7.3	L'importance de l'implication de l'administration centrale	43
7.4	Coordination des bailleurs en vue de soutenir (et pas éclipser) la coordination sectorielle	44
7.5	Coordination avec les acteurs non étatiques	45
7.6	Coordination des donateurs : d'une perspective programme à une perspective sectorielle	45
7.7	Questions clés concernant la coordination des donateurs et du secteur	46
8.	Institutions et capacités	48
8.1	Processus de changement et de développement des capacités	48
8.2	Le processus d'évaluation	48
8.3	Le Modèle de Systèmes Ouverts	49
8.4	Prendre en compte le point de vue des acteurs'	50
8.5	Développement des capacités du secteur dans son ensemble	51
8.6	L'économie politique	51
8.7	Appui à la demande de renforcement des capacités et de la performance	52
8.8	Questions clés concernant les institutions et les capacités	53
9.	Suivi de la performance et redevabilité	54
9.1	Objectifs du suivi de la performance	54
9.2	Faire le lien entre les investissements publics et la performance du secteur	56
9.3	Faire le lien entre les indicateurs et l'objectif	57
9.4	Comment mesurer 'l'environnement favorable'	57
9.5	Cadres conjoint de suivi	58
9.6	Redevabilité nationale	59
9.7	Ancrer la redevabilité mutuelle mutuelle dans le système de redevabilité nationale	60
9.8	Prendre en compte la redevabilité en partant de la base	61
10.	Conclusion	63
	References	67

ABRÉVIATIONS

ABS	Appui Budgétaire Sectoriel
ADR	Agriculture et Développement Rural
AP	Approche Programme
AS	Approche Sectorielle
ASDP	Agriculture Sector Development Programme (Tanzanie)
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen-Terme
DGIS	Directoraat Generaal International Samenwerking (Pays-Bas)
DSN	Document de Stratégie Nationale (CE)
DSP	Développement du Secteur Privé (Ghana)
DSRP	Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
FMI	Fonds Monétaire International
GDPRD	Plateforme Mondiale des Donateurs pour le Développement Rural (Global Donor Platform for Rural Development)
GFP	Gestion des Finances Publiques
NAADS	National Agricultural Advisory Services (Services d'Appui Conseil Agricole)
OSC	Organisation de la Société Civile
PAEP	Plan d'Action pour l'Eradication de la Pauvreté (Ouganda)
PAPS	Programme d'Appui à la Politique Sectorielle
PIB	Produit Intérieur Brut
PIS	Programme d'Investissement Sectoriel
PMA	Programme pour la Modernisation de l'Agriculture (Ouganda)
ProAgri	Programme Sectoriel Agricole (Mozambique)
PS	Programme Sectoriel
PSA	Partenariat Stratégique avec l'Afrique
RDM	Rapport sur le Développement dans le Monde
S&E	Suivi et Evaluation
SRA	Stratégie pour la Revitalisation de l'Agriculture
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté

1. RÉSUMÉ

A mesure que l'on prend conscience des contributions que l'agriculture et le développement rural (ADR) peuvent apporter en matière de réduction de la pauvreté, leur place devient centrale dans les programmes de développement nationaux et internationaux. L'appui de la Commission Européenne (CE) à ces secteurs s'est ainsi accru de façon substantielle. Autant que possible, la CE favorise les approches sectorielles pour appuyer les programmes nationaux de développement de ces secteurs. Alors que de bons résultats ont été enregistrés dans les domaines de la santé et de l'éducation, les approches sectorielles en ADR ont rencontré plus de défis, dus en particulier à l'importance de l'investissement privé et au rôle essentiel que jouent les acteurs privés/non étatiques pour la fourniture d'intrants et la prestation de service mais aussi à cause de la dépendance inhérente de l'ADR aux ressources naturelles. Partant des Lignes Directrices de la CE sur l'Appui aux Programmes Sectoriels, ce Document de Référence propose des orientations sur comment introduire la flexibilité nécessaire dans l'utilisation des approches sectorielles dans l'ADR afin de favoriser le développement du secteur et l'obtention de résultats.

1.1 Concepts de base et définitions

Conçu comme un processus qui conduit à des partenariats rapprochés entre gouvernement, partenaires au développement et autres acteurs clés du secteur, les approches sectorielles cherchent essentiellement à renforcer l'appropriation de la politique sectorielle publique et de l'allocation des ressources au niveau du secteur. Une gestion efficace, un développement sectoriel durable passant par une cohérence accrue entre politique, dépenses et résultats et – le cas échéant – la réduction des coûts de transactions liées à l'aide constituent des préoccupations importantes pour la mise en œuvre des approches sectorielles.

Les approches sectorielles s'appuient sur l'évaluation exhaustive de sept domaines réalisée afin de prendre en compte le secteur dans sa globalité : (i) la politique et la stratégie sectoriel, (ii) le budget sectoriel, (iii) la coordination du secteur, (iv) les institutions et les capacités, (v) le suivi de la performance, (vi) la situation macro-économique et (vii) la gestion des finances publiques. Les cinq premiers domaines sont considérés comme étant les aspects essentiels d'un programme sectoriel et constituent le fondement de ce Document de Référence.

Lorsqu'on traite d'une approche sectorielle, la première question cruciale porte sur la définition et l'envergure du secteur (« Quelle est la dimension 'couverte par le secteur' ? »). Bien que la définition du secteur agricole soit déjà une question complexe, les choses deviennent encore plus compliquées lorsqu'on s'intéresse au développement rural. En faisant le lien entre la « dimension sectorielle » et « ce qu'il faut traiter comme un tout afin d'éviter la fragmentation et accroître l'efficacité et le rendement », le document vise à apporter l'orientation nécessaire en la matière. Cela signifie également que « la dimension sectorielle » au niveau politique peut avoir une portée plus large que ce qui est visé au niveau exécution : les politiques de développement agricole ou rural doivent prendre en compte les contraintes et les opportunités, mais à un certain niveau, il peut s'avérer nécessaire de décliner les politiques générales en programmes (sectoriels ou sous-sectoriels) cohérents et qui se complètent mutuellement pour les rendre applicables.

Les approches sectorielles et les programmes sectoriels peuvent être soutenus par les donateurs à travers diverses modalités de financement : appui budgétaire sectoriel, mise en place de fonds communs ou appui projet ou encore une combinaison de ces modalités. L'appui budgétaire sectoriel peut par exemple être bien adapté pour soutenir le gouvernement dans ses efforts pour améliorer les produits de type 'bien public' alors que les acteurs non-étatiques peuvent être mieux soutenus pour renforcer la fourniture de services ruraux à travers un appui projet. Le mode d'appui projet, lorsqu'utilisé dans le cadre d'un programme de développement sectoriel, aura cependant un objectif différent que celui des projets conventionnels ou autonomes.

1.2 Quelle sont les spécificités de l'agriculture et du développement rural?

L'une des principales spécificités a trait aux rôles que jouent les acteurs privés/non étatiques dans le financement des investissements productifs ou même, en garantissant un certain nombre de services ruraux essentiels. La nécessité de fonctionner dans un contexte pluri-institutionnel et pluri-organisationnel, constitue clairement un second ensemble de défis pour les approches sectorielles dans l'ADR. Les solutions devant être adaptées aux conditions locales, le potentiel de réplique et la promotion des bonnes pratiques ne

peuvent se réaliser facilement dans l'ADR. Compte tenu de la dépendance de l'ADR aux ressources naturelles, le changement climatique et la gestion durable des ressources naturelles constitueront aussi un ensemble de défis. Pour s'attaquer à ces défis, il faudra nécessairement adopter une approche pluridimensionnelle et stratégique qui requiert l'intégration (i) d'une analyse et d'outils de type économie politique; (ii) du point de vue des acteurs concernés (car mettre l'accent trop tôt ou trop fortement sur le gouvernement pourrait bien entraîner l'exclusion non désirée d'acteurs privés clés) ; (iii) de questions liées à la gouvernance locale et la décentralisation ; (iv) de questions environnementales et de changement climatique. Réduire les approches sectorielles à des débats sur l'utilisation des instruments choisis pour la fourniture de l'aide peut conduire à une confusion sur les moyens et la fin, perdant de vue les questions fondamentales en jeu et passant à côté de certaines contraintes majeures au développement du secteur (une focalisation presque exclusive sur le budget de l'état comme 'déterminant' du développement peut devenir contreproductif pour des secteurs où le gouvernement n'est pas le principal prestataire de service).

1.3 Cadres politique et stratégique

Les cadres des politiques 'macro' sont importants car ils stimulent la coordination inter et intra-sectorielle. Toute évaluation de la politique sectorielle devrait par conséquent commencer par une analyse du contexte macro. Au niveau du secteur lui-même, la question de 'l'alignement à la politique' est encore plus importante. Etant donné que l'ADR est influencé par une multitude de politiques, certaines n'étant pas alignées les unes avec les autres ou parfois même conflictuelles, il est important de partir de ce qui existe comme un ensemble de principes politiques cohérents plutôt que de s'embarquer dans un exercice ambitieux de formulation de politique. L'application d'un critère de 'conformité politique' peut s'avérer très utile lorsque le secteur est caractérisé par plusieurs interventions de développement (exécutées par des acteurs étatiques et non étatiques). Plutôt que de concevoir des politiques spécifiques jusqu'au moindre détail, un consensus clair sur un ensemble de principes politiques communs peut renforcer la flexibilité et la créativité pour la conception de solutions novatrices et adaptées au contexte local (ex : la mise en œuvre des politiques sectorielles par différents acteurs selon les régions). Les principes peuvent permettre de clarifier les relations et les responsabilités entre le gouvernement, le secteur privé et les acteurs non étatiques ou le rôle des collectivités locales dans la mise en œuvre des politiques sectorielles. Lorsque le gouvernement, préoccupé par l'atteinte de résultats sociaux, doit jouer un rôle au-delà de son rôle 'de fourniture de biens publics', ses actions devraient éviter de fausser le jeu et rester concentré sur la création d'un environnement dans lequel les solutions privées deviennent viables. L'élaboration de politiques visant à assurer une croissance en faveur des pauvres sera spécifique à chaque pays.

1.4 Budget sectoriel et gestion des finances publiques

La qualité de la budgétisation et des dépenses publiques constitue également un facteur critique pour le développement agricole et rural. Etant donné que le rôle des investissements publics est d'influencer et de faire participer le secteur privé, ces investissements doivent être ciblés. L'Appui Budgétaire Sectoriel devrait par conséquent se focaliser sur les rôles convenus de l'Etat, ses priorités d'investissements et ses tâches. L'appui à un secteur spécifique étant encore très souvent accordé 'hors budget', les gouvernements devront faire en sorte que ces ressources correspondent aux priorités du secteur (un objectif clé de l'approche sectorielle), tout en intégrant progressivement cet appui dans le budget.

Un autre objectif clé de l'approche sectorielle est de renforcer les systèmes, les structures et les procédures nationaux. Cela nécessite, non seulement que les processus budgétaires du pays soient respectés, mais également que le processus de budgétisation en lui-même soit renforcé. Par conséquent, les financements sectoriels doivent être alignés sur les Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et sur le cycle budgétaire. Dans le contexte des « secteurs » multisectoriels ou trans-sectoriels, cela signifie essentiellement choisir entre une structure budgétaire 'administrativement' bien détaillée ou un budget thématique, axé sur les résultats. Selon l'envergure du programme sectoriel et de son budget, et la force de la coordination interministérielle, un certain nombre d'alternatives peuvent être proposées, allant de budgets de programme sectoriel autonome couvrant tout le secteur, gérés hors des structures et systèmes nationaux, à des CDMT entièrement intégrés.

L'appui aux budgets des programmes sectoriels devrait être prévisible sur le moyen et le long terme, et par conséquent, aligné sur les cycles du budget. Cela est valable pas seulement pour l'appui budgétaire sectoriel, mais également pour les autres modalités de financement. La qualité générale de la Gestion des Finances Publiques (GFP) est également importante. Elle devrait être évaluée à la fois au niveau sectoriel et au niveau macro, car les insuffisances de la GFP sectorielle sont souvent liées aux faiblesses de la GFP

d'une façon générale. Dans l'évaluation de la GFP, il est également important de considérer l'aspect du revenu ; en améliorant les systèmes de collecte de revenus, les budgets sectoriels peuvent être 'sevrés' de l'appui des bailleurs, offrant ainsi l'opportunité de renforcer la redevabilité vis-à-vis des électeurs nationaux.

Enfin, en soutenant l'ADR, les bailleurs de fonds doivent reconnaître qu'il faut du temps pour le renforcement des capacités, le renforcement de l'appropriation locale et la croissance économique et que l'aide peut également être efficace à travers la promotion de nouvelles idées et d'alternatives 'dans la façon de faire' les choses. En comparaison avec les secteurs à investissements publics élevés, l'agriculture et le développement rural sont plutôt considérés comme des secteurs à décaissements lents avec un ratio plus élevé d'expertise/argent que d'autres secteurs où l'approche sectorielle est plus facile à appliquer (ex : la santé et l'éducation).

1.5 Coordination sectorielle et des donateurs

La coordination est souvent difficile pendant la phase de conception et de mise en œuvre de programmes sectoriels agricoles, mais quand les interventions sont élargies pour couvrir le 'développement rural', cela devient encore plus compliqué. Vu que la coordination des acteurs dans le cadre d'un programme unique est souvent hautement complexe, la coordination d'acteurs autour d'une vision commune du secteur s'avère souvent être une solution plus réalisable en matière de développement sectoriel. Cette vision peut alors être prise en compte dans une politique sectorielle à proprement parler, qui, une fois formulée, deviendra un instrument pour une mise en œuvre coordonnée. Une telle politique peut être exécutée à travers une série de programmes qui en tirent leur orientation. La déclinaison de la politique en programmes gérables peut se faire selon (i) *les besoins de coordination* ; plus les activités doivent être exécutées parallèlement ou séquentiellement, plus la probabilité qu'elles soient couvertes par un programme unique est grande, et (ii) la *faisabilité* de la coordination, à savoir, là où la coordination est problématique, les programmes doivent être plus circonscrits (plutôt que de mettre en place des mécanismes de coordination plus complexes).

En matière d'ADR, certaines tâches essentielles de coordination devront être assumées par des entités du gouvernement central (ex : le Ministère des Finances et/ou de la Planification). D'abord, parce qu'il est difficile pour un ministère technique de coordonner les activités d'un autre (les Ministères de l'Agriculture ont souvent eu des difficultés à aligner les collectivités locales, le Ministère du Commerce, le Ministère des Ressources Foncières, etc. derrière 'leur' programme sectoriel) et, deuxièmement, parce que les programmes d'ADR sont souvent porteurs d'agendas politiques (ex : privatisation de sociétés paraétatiques, dévolution de pouvoir) qui peuvent être contraires aux intérêts du ministère responsable de la mise en œuvre du programme. C'est seulement avec une forte implication du niveau central que de tels programmes peuvent être coordonnés et exécutés.

Toutefois, des mécanismes de coordination des bailleurs de fonds ont leur place et se justifient dans l'appui au développement sectoriel même si ces efforts de coordination des bailleurs ne devraient pas éclipser la coordination sectorielle conduite au niveau national. Les donateurs opérant en dehors des programmes de développement sectoriels existants devraient être réintégrés en exigeant que leurs interventions se conforment progressivement à la politique sectorielle.

1.6 Institutions et capacités

Les institutions et les capacités sont au cœur de l'approche sectorielle : des capacités sectorielles insuffisantes limitent la formulation de politique, la gestion financière, la coordination sectorielle ou le suivi de la performance. Le développement des capacités devraient être équilibré dans tous ces domaines : mettre trop l'accent sur un aspect (ex : la gestion financière) pourrait conduire à un déséquilibre.

Un des avantages du Modèle Institutionnel de Systèmes Ouverts (Open Systems Institutional Model) est qu'il favorise l'utilisation du point de vue des acteurs pendant l'analyse. Raisonner en partant des objectifs et résultats de la politique vers la fourniture/production des produits nécessaires, permettra une caractérisation détaillée des acteurs responsables de ces produits et services. Procéder de la sorte aide également à écarter les risques de vite se limiter à un acteur spécifique ou à un ensemble d'activités particulières. Le renforcement des capacités ne devrait pas non plus être compris de façon trop restrictive comme s'agissant 'des capacités de l'institution responsable de la mise en œuvre du programme sectoriel', ou 'les capacités du ministère à gérer les fonds du bailleurs qui lui sont confiés', mais plutôt comme un processus visant à renforcer les capacités de tous les acteurs et parties prenantes chargés du développement du secteur. En soutenant le développement des capacités, l'attention devrait être portée non seulement sur le côté offre (ex : le ministère sectoriel le mieux à même d'offrir des services de qualité) mais également sur l'aspect demande pour que cette capacité se développe (ex : les usagers des services demandent au gouvernement des services de qualité).

1.7 Suivi de la performance et redevabilité

L'objectif du suivi (pour les besoins de gestion ou pour des raisons de redevabilité) détermine le type d'informations collectées. Dans le contexte des interactions gouvernement-bailleur, l'objectif du suivi doit être clair : alors qu'une focalisation sur les résultats du secteur favorisera la qualité et la profondeur du dialogue politique, une focalisation sur des indicateurs de performance convenus sera orientée sur la vérification des progrès et sur les décaissements des 'tranches' variables ou fixes (en cas d'appui budgétaire).

Bien que le dialogue sur la mise en œuvre de la politique et celui sur les conditionnalités de l'appui budgétaire soient interconnectés, il est important de les distinguer sur le plan conceptuel pour permettre une analyse franche des progrès et éviter une mise en œuvre biaisée dans l'atteinte de certains indicateurs 'déclencheurs', qui peut créer une confusion entre indicateurs, résultats et objectifs. En général, les bailleurs doivent veiller à ce que leurs besoins de suivi ne dominent pas les efforts de suivi au niveau national afin d'éviter une situation où 'les cercles de responsabilité' dans un pays sont repoussés vers le haut et à l'extérieur vers les sièges des bailleurs plutôt que vers le bas, du côté des citoyens.

Les systèmes de suivi dans les programmes ADR ont tendance à présenter deux faiblesses : (i) un 'maillon manquant' (ex : la mesure des améliorations dans la prestation de service) et (ii) l'absence d'indicateur pour mesurer les changements dans "l'environnement favorable". Alors qu'un programme sectoriel se mesure essentiellement en terme de résultats (ex : la production agricole, les revenus ruraux, la sécurité alimentaire), il est parfois difficile d'établir un lien direct entre les investissements publics dans le secteur (à savoir les moyens) et la croissance du secteur (à savoir les résultats). En effet, les résultats dépendent fortement des investissements du secteur privé ainsi que de facteurs externes tels que les conditions climatiques. Aussi, le système de suivi doit mesurer les étapes 'intermédiaires' nécessaires à la création d'un environnement favorable aux initiatives du secteur privé (ex : en considérant des indicateurs clés liés aux processus et activités). Dans les secteurs productifs, la façon dont les biens et services sont fournis est importante pour les résultats à atteindre en matière de développement du secteur.

1.8 Conclusions

L'appui des approches et programmes sectoriels en ADR sera toujours un exercice complexe. Le développement du 'secteur' en ADR implique d'équilibrer l'appui entre les investissements publics et privés, entre le gouvernement et les acteurs non-étatiques, et entre les niveaux central et local. Les approches sectorielles en ADR concernent moins LE programme et LE budget que le renforcement d'une approche, dirigée par le gouvernement, pour une croissance rurale tirée par le privé avec la participation des acteurs étatiques mais aussi privés/non étatiques.

Il faut du temps et des efforts pour comprendre un secteur complexe et politiquement chargé ; pour bâtir une sensibilité et une créativité dans la conception de programmes d'appui qui soient à la fois flexibles et équilibrés ; et pour exploiter un 'momentum' là où il se développe lorsqu'on mobilise un grand groupe d'acteurs et de parties prenantes. C'est un défi enthousiasmant qui mérite d'être relevé ; comme il a été si bien dit dans le Rapport sur le Développement dans le Monde 2008, *'lorsqu'on libèrera les pouvoirs de l'agriculture et du développement rural, cela contribuera énormément à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement et bien au-delà'...*

2. INTRODUCTION

2.1 Historique

L'agriculture est de nouveau à l'ordre du jour. Le rôle vital de l'agriculture dans la croissance et la réduction de la pauvreté rurale a été récemment souligné par le Rapport sur le Développement dans le Monde 2008, qui dit que 'si le monde s'est engagé à réduire la pauvreté et à atteindre une croissance durable, les pouvoirs de l'agriculture doivent être libérés'¹. Le développement rural doit constituer une importante partie de l'agenda du développement. Trois personnes sur quatre vivent en zone rurale dans les pays en développement, et la croissance rurale s'est avérée être un important précurseur du développement d'un pays en général. Distinguant trois types d'économie ('économies basées sur l'agriculture', 'économies en transition' et 'l'économie basée sur le développement urbain'), le RDM 2008 identifie différents scénarios pour une agriculture au service du développement. Les économies basées sur l'agriculture comme les pays sub-sahariens utiliseraient l'agriculture comme base pour leur croissance économique, en recherchant des améliorations dans la compétitivité des petits exploitants dans des zones à potentiel moyen et fort, tout en assurant simultanément des moyens de subsistance et la sécurité alimentaire dans les autres zones. Les économies en transition nécessiteraient des approches exhaustives qui poursuivent plusieurs voies pour sortir de la pauvreté (ex : en passant à une agriculture à forte valeur ajoutée et en décentralisant des activités économiques non agricoles vers les zones rurales). Les économies basées sur le développement urbain se focaliseraient plutôt sur la mise en relation des producteurs et des marchés alimentaires modernes et la relance des sous-secteurs agricoles ou favoriseraient la fourniture durable de services environnementaux.

L'appui de la CE au développement rural et à l'agriculture a connu un retour en force, surtout en Afrique. L'appui à l'agriculture et le développement rural correspond à 14.2% des ressources du 10^e FED. Cela représente une augmentation nette par rapport au 9^e FED, où l'appui à l'ADR représentait seulement 7.8%.

La Déclaration de Paris et les engagements de l'UE sur l'efficacité de l'aide mettent un accent particulier sur les approches sectorielles comme moyen de renforcer l'appropriation, l'harmonisation et l'alignement. L'objectif premier de l'UE est de canaliser 50% de son aide à travers les systèmes nationaux en augmentant le pourcentage de l'assistance fourni à travers l'appui budgétaire ou les approches sectorielles.

Les approches sectorielles ont été introduites au milieu des années 90, dans un effort pour relever certaines des insuffisances des approches projets plus étroites. Jusque là, ces approches ont le plus rencontré de succès dans des secteurs comme la santé et l'éducation, où un système institutionnel clairement défini est responsable de services publics à grande échelle. L'approche s'est avérée plus compliquée dans des contextes pluri-institutionnels ou dans des secteurs qui dépendent des investissements et des performances du secteur privé comme l'agriculture et le développement rural. La nécessité d'une coordination trans-sectorielle, d'interventions décentralisées, et la grande diversité des acteurs impliqués, rendent plus difficile la prise en compte du développement rural dans une approche sectorielle.

2.2 Objectif

Ce Document de Référence vise à apporter une certaine lumière, non seulement sur les défis, mais également sur les opportunités des approches sectorielles en agriculture et développement rural². Le document traite donc de l'interface entre le secteur et l'approche, c'est-à-dire, entre l'agriculture et le développement rural d'un côté, et l'approche sectorielle de l'autre. Plus spécifiquement, le document vise à :

- ➔ approfondir les Lignes Directrices de la CE sur l'*Appui aux Programmes Sectoriels*³ en apportant une orientation ou des conseils supplémentaires en ce qui concerne les programmes en agriculture et développement rural ;
- ➔ Ouvrir une porte d'entrée vers de plus amples informations sur les approches sectorielles et les programmes sectoriels en agriculture et développement rural.

Groupe cible

Ce document est conçu pour le personnel de la CE et les partenaires impliqués dans de tels programmes. En particulier, il cible :

1) Voir également la section 3.2.

2) Dans ce document, développement rural désigne un concept multi-sectoriel, incluant l'agriculture, les infrastructures rurales, l'hydraulique rurale et la foresterie.

3) Appui aux Programmes Sectoriels. Série Outils et Méthodes, Lignes Directrices N°2. Bruxelles, juillet 2007.

- ➔ Le personnel de la Délégation de la CE dans les pays où la CE appuie des programmes en agriculture et développement rural ;
- ➔ Les partenaires (gouvernements et autres parties prenantes) dans les pays où la CE appuie des programmes en agriculture et développement rural ;
- ➔ Le personnel de la CE en général ;
- ➔ Les autres donateurs.

2.3 Fondement et contexte

Le fondement de ce Document de Référence se trouve dans l'Appui aux Programmes Sectoriels mentionné ci-dessus. Ces lignes directrices ont fait l'inventaire des expériences, y compris celles des approches sectorielles dans des secteurs dits 'non traditionnels'. Traditionnellement, les approches sectorielles ont mis l'accent sur des secteurs tels que la santé et l'éducation. Il s'agit de secteurs qui ont des délimitations institutionnelles claires et sont caractérisés par de hauts niveaux de fourniture de services et d'investissements publics. Les secteurs 'non traditionnels' sont ceux qui sont caractérisés par d'importants aspects intersectoriels, l'implication de plusieurs organisations, et une importance des dépenses du gouvernement et les dépenses publiques moins dominantes. Il s'agit en particulier de l'agriculture et le développement rural, mais également du commerce ou de la justice.

Les lignes directrices de la CE notent que les concepts et les instruments tels qu'utilisés dans les secteurs traditionnels doivent être adaptés avec flexibilité aux besoins spécifiques des secteurs non traditionnels, et que le processus 'd'apprentissage par l'action' devrait être enrichi par les expériences prometteuses acquises dans ce domaine⁴. Ce Document de Référence part sur cette base, met en exergue certaines de ces expériences et suggère comment les principes de l'approche sectorielle peuvent être adaptés au développement rural et à l'agriculture. Sa présentation est basée sur la structure des Lignes Directrices de la CE sur l'Appui aux Programmes Sectoriels : pour chacun des sept domaines d'évaluation du secteur tel qu'utilisé par la CE et décrits dans les lignes directrices, ce document examine les défis et opportunités spécifiques à l'agriculture et au développement rural.

3. CONCEPTS DE BASE ET DÉFINITIONS

Les évaluations réalisées aux des années 90 ont révélé des problèmes structurels liés à la fourniture de l'aide et à l'efficacité de l'aide. En réponse à ce constat, on a commencé à se départir des approches projets pour adopter des approches plus globales basées sur l'appropriation, les capacités locales et des systèmes nationaux efficaces. Le concept d'Approche Sectorielle a été introduit autour de 1997 et, comme son nom l'implique, est une approche plutôt qu'un plan directeur. Une revue des Programmes d'appui aux Approches Sectorielles en 2000 a révélé que 'la plupart des programmes, même ceux qui sont bien installés, se trouvent au milieu d'un processus pour passer avec le temps à l'élargissement/ouverture de leur appui à toutes les sources de financement, rendant la couverture du secteur plus globale, ralliant les projets en cours à l'approche sectorielle' ; ainsi, le plus important est l'orientation du changement voulu⁵ plutôt que le produit fini. Bien que largement utilisé, l'acronyme SWAP utilisé en anglais peut créer quelque confusion, car il est utilisé à la fois pour l'approche (SWAp) et le programme (SWAP).

En 2001, après l'introduction de la première génération des Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté, le terme 'Approche Programme' (AP) a été introduit⁶ comme terme collectif pour les approches qui basent leur appui sur des programmes de développement appropriés localement, qui peuvent faire l'objet d'une approche sectorielle ou d'une intervention de type 'approche programme'. L'approche programme est défini comme 'un moyen de d'engager dans la coopération au développement basé sur l'appui coordonné pour un programme de développement approprié localement, avec quatre principaux principes : (i) leadership assuré par le pays ou l'organisation hôte ; (ii) cadre unique de programme et de budget ; (iii) coordination des donneurs et harmonisation des procédures ; (iv) utilisation accrue des procédures locales avec le temps. Le mot 'programme' dans l'expression se réfère au programme d'un pays ou d'une organisation.

Selon le programme qui fait l'objet d'appui, une AP peut être sectorielle, mais peut également opérer au niveau sous-sectoriel (ex : éducation primaire, vulgarisation agricole, santé de la reproduction) ou à un niveau multi-sectoriel (ex : en appui à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté). Bien que la plupart des AP se focalisent sur le gouvernement, une AP peut également se concevoir en appui à un programme de développement local d'une ONG ou d'un acteur du secteur privé. Il faut noter que l'AP est essentiellement un concept de fourniture de l'aide et en tant que tel, est très lié au Plan d'Action de l'Efficacité de l'Aide⁷.

3.1 Approche sectorielle et approche programme

L'intégration des principales caractéristiques de l'AS et l'AP, la CE a adopté les définitions suivantes dans ses nouvelles lignes directrices sur l'appui au programme sectoriel :⁸

Approche sectorielle

Une **approche sectorielle** est une façon de travailler ensemble avec les gouvernements, les partenaires au développement et autres acteurs clés du secteur. Il s'agit d'un processus qui cherche à élargir l'appropriation par le gouvernement et le pays de la politique sectorielle publique et des décisions d'allocation des ressources au sein de secteur. Le but recherché par l'approche sectorielle est une gestion efficace et le développement du secteur à travers une cohérence accrue entre la politique, les dépenses et les résultats, et (le cas échéant) la réduction des coûts de transaction de l'aide.

Programme Sectoriel (PS)

Comme résultat de l'application d'une approche sectorielle, le gouvernement développe progressivement un **programme sectoriel**. Les programmes sectoriels sont basés sur trois éléments principaux : la politique et la stratégie sectorielles ; le budget sectoriel et son cadre de dépenses à moyen terme ; et le cadre de coordination du secteur à travers lequel la stratégie du secteur, les plans d'action et le budget sont revus et mis à jour. Un programme sectoriel consiste en un ensemble d'actions et d'activités exécutées pour la mise en œuvre de la stratégie du secteur.

Programme d'Appui à la Politique Sectorielle (PAPS)

L'instrument d'aide de la CE pour l'appui au programme sectoriel est appelé **Programme d'Appui à la Politique Sectorielle**.

5) Adrienne Brown et al. (2001), The Status of Sector Wide Approaches.

6) Lavergne et Alba (2003) CIDA primer on Program Based Approaches.

7) L'indicateur 9 de la Déclaration de Paris demande que 66% de l'aide soit fourni sous forme d'AP d'ici 2010.

8) Lignes Directrices de la CE sur l'Appui aux Programmes Sectoriels, p. 11.

Les approches et programmes sectoriels sont appuyer pour soutenir trois principaux objectifs :

- i) Pour **élargir l'appropriation des pays partenaires** (gouvernement et parties prenantes nationales clés) en matière de politiques, stratégie et dépenses sectorielles, et pour accroître l'alignement de l'assistance extérieure avec les politiques et priorités nationales ;
- ii) Pour **accroître la cohérence entre la politique, les dépenses et les résultats** (quelle que soit la source du financement) à travers une plus grande transparence, un dialogue plus large et une vue globale du secteur ;
- iii) Pour **minimiser les coûts de transactions liés à la fourniture de financements extérieurs**, soit par l'adoption directe des procédures de l'Etat soit à travers une harmonisation progressive des procédures des donateurs individuels.

L'approche sectorielle vise à renforcer les liens entre les plans nationaux et sectoriels, entre les dépenses récurrentes et les dépenses d'investissement, et entre les ressources nationales et les ressources de l'aide. L'approche fut au départ une réponse à l'affaiblissement des structures nationales de gestion des finances publiques et la réalisation que la fragmentation de l'aide en était en partie responsable. En faisant désormais confiance à ces structures, même là où elles sont faibles, on s'attend à ce que cela crée une demande pour leur amélioration. Si les voies de la redevabilité démocratique (ex : le parlement et la société civile) sont également renforcées, cela ne peut que renforcer la pression pour l'amélioration des services publics⁹.

3.2 Les sept domaines d'évaluation

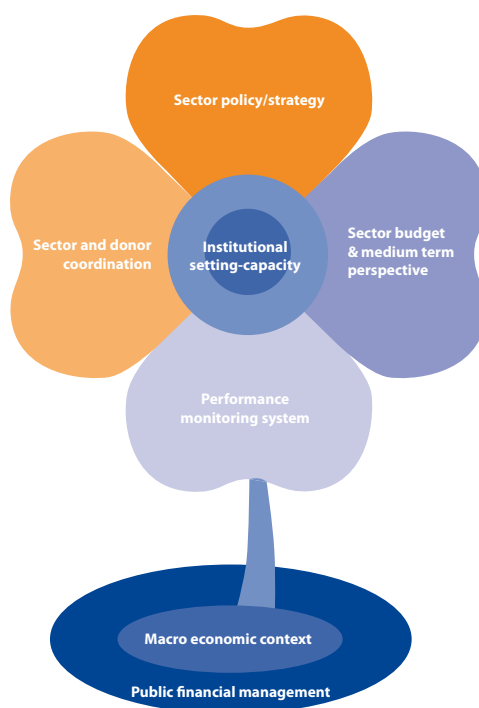
L'adoption d'une approche sectorielle implique que l'on s'adapte à la situation du pays. D'un pays à l'autre, ou d'un secteur à l'autre, les intentions peuvent être les mêmes, notamment parvenir à une situation où tous les financements publics, des donateurs et des Etats, sont utilisés pour appuyer une stratégie sectorielle globale financée à travers des systèmes nationaux et mise en œuvre par des acteurs nationaux. Toutefois, le chemin pour parvenir à ce but diffèrera selon les capacités locales, le nombre de donateurs dans le secteur, les dispositifs institutionnels et plusieurs autres facteurs. Il est donc d'une importance capitale que l'approche sectorielle soit basée sur et continuellement enrichie par la 'situation d'ensemble' du pays en général et du secteur en particulier.

Pour comprendre cette situation d'ensemble, on la divise en domaines de diagnostic ou d'évaluation. La CE a adopté sept domaines d'évaluation qui l'aident à répondre aux questions de savoir (i) s'il faut adopter une approche sectorielle, (ii) s'il faut soutenir un programme sectoriel au moyen d'un PAPS et (iii) comment concevoir son appui de façon adéquate au regard de la dynamique du secteur. Ils peuvent être considérés comme étant les éléments principaux, essentiels et contextuels du secteur.

1. La politique et stratégie sectorielles	
2. Le budget sectoriel et sa perspective de dépenses à moyen terme	Eléments principaux qui définissent le secteur et sont les 'fondements' de l'approche et du programme sectoriels...
3. Un cadre de coordination sectorielle	
4. Le dispositif institutionnel et les capacités existantes	... éléments clés qui font marcher le secteur et le maintiennent sur le bon chemin...
5. Le système de suivi de la performance	
6. La politique macro-économique	... et éléments contextuels tel que l'environnement favorable à la performance du secteur
7. Le système de gestion des finances publiques	

⁹ Lignes Directrices de la CE sur l'Appui aux Programmes Sectoriels, pp. 11-16.

Fig. 1 la ‘fleur du secteur’



Pendant la phase d'identification du programme, l'évaluation de ces sept domaines orientera les choix stratégiques en termes de volume et de modalités d'appui. Toutefois, l'évaluation ne devrait pas se limiter à la phase d'identification, mais devrait également fournir les informations de base qui seront continuellement mises à jour et serviront à établir les tendances et mesurer les progrès.

3.3 Quelle est l'envergure de la 'dimension sectorielle'?

Une approche sectorielle commence généralement par la question 'quelle est la définition du secteur?'. C'est une question difficile pour tous les secteurs¹⁰, et encore plus pour l'agriculture et le développement rural. Ces secteurs ne peuvent être 'enfermés dans une boîte', car ils sont liés à (et leur performance dépend de celle) d'autres secteurs tels que les infrastructures, l'eau, l'environnement, le foncier, le commerce et le commerce.

La délimitation du 'secteur' dépend d'abord de l'objectif de la définition : s'il s'agit de définir la **politique sectorielle**, alors il peut être nécessaire que le 'secteur' soit comparativement large, car la politique devrait prendre en compte les relations essentielles d'interdépendance pour avoir un impact. S'il s'agit de la mise en place d'un **programme d'appui au secteur**, il faudra alors prendre en compte le contexte institutionnel dans la définition du champ d'application. De même, lorsque l'accent porte sur **les questions de budgétisation sectorielle**, l'évaluation approfondie des cadres budgétaires existants est d'une extrême importance. La traduction d'une politique agricole ou de développement rural en un programme unique avec un budget unique est probablement une tâche impossible, ou non souhaitable ; le programme sectoriel risque d'essayer de trop faire, et par conséquent, demandera trop aux structures et instruments du programme. La délimitation de la 'dimension sectorielle' de l'agriculture et du développement rural (que ce soit aux niveaux politique, programme ou budgétaire) demande de trouver un équilibre entre la globalité et la complexité : le secteur devrait être assez large pour permettre une synergie et une valeur ajoutée entre activités, mais pas trop large au point de causer des obstacles dans la gestion ou des conflits d'intérêt. En particulier, il faut tenir compte :

- (i) **Des structures du pays.** Les programmes doivent être basés sur les structures existantes du pays, et non le contraire. Cela signifie qu'il faut éviter les instruments de gestion du programme, de financement, de coordination et de suivi qui ne tiennent pas compte (ou remplacent) des structures nationales existantes, ou ne les envisagent qu'avec précaution.
- (ii) **De la nécessité de coopération.** Dans les filières, certaines activités doivent être exécutées en tandem pour être efficaces (ex : la production agricole en lien avec les infrastructures rurales). Il est utile, et

10) Même pour un secteur 'simple' comme celui de l'éducation, il faut décider si le 'champ d'application' du secteur couvre le primaire, le secondaire, le tertiaire, la formation professionnelle, etc.

parfois indispensable d'aborder ces questions inter-reliées comme un 'ensemble' pendant la phase planification (c'est-à-dire, sous forme d'une politique ou stratégie unique) ou pendant la phase d'exécution (c'est-à-dire, sous forme d'un programme unique) pour veiller à ce que la somme dépasse les parties.

- (iii) **Champ d'application de la coordination.** Les difficultés de coordination doivent être prises en compte lors de la délimitation du programme sectoriel. Il peut s'avérer nécessaire de séparer des programmes pluri-ministériels en plus petites unités liées à un nombre réduit d'acteurs afin de faciliter la prise de décision. La coordination de ces (sous-) programmes peut alors être orientée par un cadre politique unique. Si la politique est claire sur la direction et les rôles, les programmes 'ficelés' dans le cadre de cette politique pourront se soutenir mutuellement.
- (iv) **Conflits d'intérêts potentiels.** Le risque de concevoir des programmes agriculture et développement rural trop larges existe, si on essaye d'impliquer tous les acteurs. De tels 'mega-programmes' risquent de souffrir d'un manque de cohérence, de divergence d'intérêt et d'impasse institutionnelle. Au contraire, l'appui aux acteurs étatiques et non étatiques peut s'inscrire dans une série de programmes complémentaires, chacun tirant son orientation du même cadre politique global (croissance rurale). Les programmes complémentaires doivent consister en un ensemble cohérent d'activités permettant d'impulser et générer de la valeur ajoutée, tout en laissant suffisamment d'autonomie pour permettre aux composantes qui ont du succès d'avancer même quand les autres ne réussissent pas.

Par conséquent, l'idée soutenue ici est qu'en délimitant le 'secteur', on adopte une approche pragmatique basée sur 'que faut-il mettre ensemble pour permettre au développement de fonctionner ?'¹¹. Une approche théorique où le secteur est défini comme étant 'tout ce qui touche au développement rural' pourrait dépasser les besoins (et même la faisabilité) de coordination en rajoutant des composantes pour la simple raison de vouloir être inclusif¹².

3.4 Modalités d'appui financier aux programmes sectoriels

Les différentes modalités d'appui et leurs critères d'éligibilité sont présentés en détail dans les Lignes Directrices de la CE sur l'Appui aux Programmes Sectoriels, document que l'on doit toujours consulter lorsqu'on conçoit un programme d'appui aux approches sectorielles ou aux programmes sectoriels (Encadré 1).

Encadré 1: Modalités de financement

L'**Appui budgétaire sectoriel** (ABS) est la modalité de financement préférée de la CE quand les conditions le permettent. En général, cela signifie trois choses : (i) qu'il existe une politique sectorielle bien définie en place ou en cours d'exécution ; (ii) qu'un programme crédible pour l'amélioration de la gestion des finances publiques est en place ou en cours d'exécution ; et (iii) que le cadre macro-économique est stable, ou qu'une politique macro-économique orientée vers la stabilité est en cours d'exécution. L'Appui Budgétaire Sectoriel implique un transfert de ressources financières au Trésor National du pays partenaire, en appui au programme sectoriel. Les fonds deviennent une partie du budget national et sont par conséquent gérés à travers le système de gestion des finances publiques propre au pays.

Les **Fonds communs** sont des systèmes conçus pour financer les dépenses au sein d'un programme sectoriel. Le Fond Commun rassemble les contributions des donateurs en un seul panier ou fond commun, à partir duquel les décaissements sont faits selon les procédures mises en place pour ce faire. Le but principal du Fonds Commun est l'harmonisation des procédures des donateurs en vue de réduire les coûts de transaction de l'aide. Les Fonds Communs peuvent avoir plusieurs formes. En principe, ils impliquent l'existence d'un compte bancaire sur lequel les contributions des donateurs sont 'mises en commun' et à partir duquel les activités éligibles sont financées. Parfois, ces activités constituent l'ensemble du programme du secteur, mais le plus souvent, les fonds communs financent des sous-ensembles d'activités selon des accords préalables entre le gouvernement et les bailleurs concernés.

Le **Projet CE** représente une troisième modalité de financement pour les programmes sectoriels. Trois situations spécifiques peuvent nécessiter l'utilisation de la modalité projet : (i) en tant que mesure intermédiaire, là où les conditions de l'Appui Budgétaire Sectoriel ne sont pas remplies et où l'appui projet

11) Selon Harrold et al (1995:8): 'Un Programme d'Investissement Sectoriel devrait couvrir tous les programmes de dépenses et de politiques dans un domaine où la fragmentation de la planification et de la mise en œuvre réduirait sérieusement l'efficacité ou le rendement'.

12) Tout autant qu'ils font partie du développement rural, les interventions en santé et en éducation dans les zones rurales dépendent moins des interventions dans les autres secteurs. Par exemple, un objectif de politique de développement rural (au niveau macro) peut se traduire en santé par plus de cliniques rurales, ou la formation des agents de santé communautaires ; en éducation, cela peut signifier augmenter les salaires dans les zones reculées, l'introduction de bibliothèques mobiles ou de programmes d'enseignement à distance. Ces activités peuvent se faire sans être nécessairement liées aux activités dans les autres secteurs sous la coupe d'un programme 'sectoriel' de développement rural.

peut contribuer au renforcement des capacités en vue de la satisfaction de ces conditions ; (ii) pour résoudre un problème de coûts de transaction, dans les cas d'activités à coûts de transaction élevés (tel que les contrats de grandes infrastructures) ou afin de sous-traiter des activités à des agents non-gouvernementaux pour fournir des services prévus dans le programme sectoriel ; et (iii) pour prendre en compte des exigences de l'Etat ou des conditions juridiques, là où l'Appui Budgétaire Sectoriel n'est pas possible juridiquement ou pas souhaité par le gouvernement.

Appui de la CE aux Programmes Sectoriels, pp. 49–64

Dans la pratique, les secteurs ont tendance à bénéficier d'appui à travers une multitude de modalités, surtout quand les appuis viennent de différents bailleurs et/ou quand il est nécessaire d'appuyer les acteurs étatiques et non-étatiques. L'Appui Budgétaire Sectoriel peut être un instrument de choix quand il concerne le budget public et les fonctions du gouvernement. Les fonds communs et les modes projet doivent être considérés, en particulier pour des opérations pilotes, ou en appui à des partenariats public-privés ou encore en tant que soutien direct à des acteurs non-étatiques. Naturellement, tout soutien, de quelque forme que ce soit, a besoin d'être orienté ou coordonné par la politique sectorielle générale.

Le développement en agriculture et développement rural sera toujours une question de changement progressif basé sur le développement d'un pouvoir économique et politique au niveau local. Ces secteurs sont ainsi des secteurs à 'décaissements relativement lents' en comparaison aux secteurs à dépenses élevées tels que les secteurs de l'éducation et de la santé. Les donateurs qui désirent soutenir le développement rural doivent accepter ce fait afin que la pression pour le décaissement n'en devienne pas une entrave.

3.5 Des projets aux programmes

Souvent, et surtout dans les pays dépendant fortement de l'aide, une approche sectorielle commence dans un contexte d'appui projet fragmenté. Il y a généralement une période pendant laquelle le gouvernement développe les fondements d'un programme sectoriel (à savoir, la politique sectorielle, le système de

Tableau 1: Projets autonomes versus projets intégrés dans une approche programme

	Projet autonome (non-aligné)	Projet dans le cadre d'une approche sectorielle
Vision et objectifs basés sur	un cadre logique propre au projet	La politique gouvernementale du secteur
Activités soutenues	Celles identifiées dans le programme de travail du projet	Un sous-ensemble choisi dans le programme sectoriel ou un appui à la politique générale du secteur
Le champ d'application de l'intervention	Rayon d'action du projet	Le secteur dans son ensemble
Les fonds sont décaissés à travers	Les comptes de projet et des procédures de décaissement distincts	Les comptes de projet et des procédures de décaissement distincts
L'appui financier a tendance à être	'Hors budget', c'est-à-dire, ne se reflète pas dans l'aperçu général des dépenses publiques du secteur	'Inclus dans le budget', c'est-à-dire, se reflète dans l'aperçu général des dépenses publiques du secteur
Le cycle des opérations suit	un cycle de projet orienté par les procédures des donateurs	Les cycles du budget annuel et de production de rapport du pays
L'utilisation de l'Assistance Technique est	Souvent axée sur l'offre et également utilisée pour l'exécution	Axée sur la demande et utilisée pour la facilitation, y compris le renforcement des capacités
Le suivi se fait à travers	Les indicateurs du cadre logique	le cadre de suivi général du secteur

budgétisation et de coordination) tout en exécutant simultanément un portefeuille de projets autonomes. La tâche consiste alors à amener progressivement les projets en cours à se conformer à l'approche sectorielle, à la fois en terme d'alignement sur la politique sectorielle (comme et quand elle est élaborée) qu'en terme de développement des capacités locales pour la mise en œuvre du programme sectoriel (ou sous-sectoriel), réduisant progressivement la nécessité d'utiliser les structures parallèles d'exécution de projets. Le tableau 1 présente les principales différences entre les projets autonomes (ou non alignés) et ceux mis en œuvre dans le contexte d'une approche sectorielle.

Lors d'une transition d'une approche projet à une approche sectorielle ou approche programme, les interventions se situeront quelque part entre les deux colonnes du tableau ci-dessus. Ce qui est important, c'est la direction du changement vers plus d'appropriation, de cohérence et de réduction des coûts de transactions. Il y a toujours une place pour des projets autonomes répondant à des questions qui ne sont pas prises en compte dans la politique sectorielle dans laquelle ils ne peuvent donc pas s'intégrer. Toutefois, là où une approche sectorielle est en cours, les projets opérant dans ce secteur devraient s'aligner au processus afin de minimiser les effets d'érosion dus à des priorités différentes, une fragmentation des efforts, et des structures et procédures parallèles.

La prochaine étape sera alors d'évaluer dans quelle mesure la modalité de financement projet peut se justifier dans le contexte du programme sectoriel, ou si d'autres modalités (fonds communs, appui budgétaire sectoriel) ne seraient pas plus appropriées.

En bref, dans le cadre de l'approche programme, le mode projet n'est plus une modalité 'par défaut', mais une parmi d'autres, à choisir dans la boîte à outils comme meilleure option (peut-être en combinaison équilibrée avec d'autres modalités). Les éléments suivants peuvent être pris compte pour le choix de cette modalité :

- Là où la modalité projet est utilisée en tant que modalité 'pilote' pour tester des interventions, la réplique doit être un objectif dès le départ et non pensée par après. Une intervention qui n'a aucune chance d'être répliquée ne devrait en principe pas être testée (en termes de coûts, de temps ou de capacité) ;
- Pour s'assurer que ce qui est fait est pertinent par rapport à la stratégie nationale, une communication continue et bidirectionnelle doit être organisée entre le projet et les décideurs nationaux ;
- Là où la modalité projet est utilisée dans le cadre d'une approche programme, il faut éviter la mise en place de structures parallèles et utiliser au maximum les systèmes locaux, en renforçant les capacités des acteurs nationaux et en adoptant progressivement les procédures nationales ;
- Les assistants techniques peuvent avoir des mandats de court ou long terme selon les besoins, mais ils doivent jouer un rôle de facilitateur et éviter de 'faire les choses', c'est-à-dire, d'assumer des tâches d'exécution qui ne sont pas in fine de leur ressort.

13) Tel que défini par Harrold et al (1995:xi), 'un Programme d'Investissement Sectoriel (PIS) est (i) de dimension sectorielle envergure alors qu'un "secteur" se définit comme un ensemble d'activités cohérentes, qui ont besoin d'être considérées ensembles pour en faire une évaluation significative ; (ii) couvre les dépenses courantes et les dépenses d'investissements du secteur ; (iii) est basé sur une politique et une stratégie sectorielles claires ; (iv) des modalités de mise en œuvre communes entre financiers ; et (v) dépendance sur les capacités nationales plutôt que une assistance technique à long terme.'

4. QUELLES SONT LES SPÉCIFICITÉS DE L'AGRICULTURE ET DU DÉVELOPPEMENT RURAL ?

Dans les débats actuels sur les modalités de l'aide, les programmes agriculture et développement rural ont tendance à être considérés comme un ensemble: les programmes ADR. D'un point de vue théorique, l'agriculture peut être considérée comme un concept thématique (plus restrictif), et le développement rural comme un concept géographique (plus large). Toutefois, dans la pratique, il y a beaucoup de chevauchement entre les programmes agriculture sectoriels et ceux de développement rural.

4.1 Expériences en agriculture

Au début des années 90, l'agriculture était un secteur clé de l'évolution vers les approches sectorielles : plusieurs des premiers Programmes d'Investissement Sectoriels¹³ étaient des programmes agriculture. La mise en œuvre de ces programmes a été toutefois entravée par des désaccords sur le rôle de l'Etat ou simplement par une gestion difficile des programmes qui impliquaient plusieurs acteurs (étatiques et non-étatiques) dans différents secteurs (d'où la réputation que l'agriculture est difficilement compatible avec les 'approches sectorielles').

Pour comprendre les défis spécifiques auxquelles font face les programmes agriculture, il est utile d'examiner les différences entre les programmes de ce secteur et ceux des secteurs "traditionnels" plus enclins aux programmes sectoriels tels que l'éducation et la santé. Le tableau 2 présente une comparaison rapide.

L'une des différences concerne le rôle de l'Etat : dans le cas de l'éducation et de la santé, l'Etat est généralement la principale source de financement et le principal producteur des réalisations du secteur. En ce qui

Tableau 2: Programmes en agriculture versus programmes dans les secteurs "traditionnels"

	Secteur traditionnel (ex : éducation, justice)	Agriculture
Le secteur concerne	Développement humain et social	Production + services environnementaux
ressources naturelles / changement climatique	Dépendance faible à moyenne	Forte dépendance: production d'externalités et sensibilité au changement climatique
L'Etat est	Principal fournisseur de services et régulateur	Régulateur, facilitateur et également prestataire de services
La principale source d'investissement est	Publique	Privée/publique : Fonds publics en complément aux financements privés
Fourniture de services par l'Etat sont orientées vers	Services généraux	Focalisation sur l'environnement favorable; solutions aux échecs du marché et fourniture de biens publics essentiels
Le consensus sur la politique est	Souvent atteint	Souvent difficile
La réforme institutionnelle est basée sur	La réorganisation des responsabilités au niveau du secteur public	Redivision des rôles entre acteurs publics et privés/non-étatiques
L'appui politique est	Facile à atteindre	Souvent contentieux
Le secteur est	Homogène	Hétérogène
Nombre d'acteurs/ complexité des interactions	Faible	Elevé
Standardisation & réplication	Plus facile	Difficile

concerne l'agriculture, la plupart des activités du secteur sont le fait du privé; le rôle de l'Etat est essentiellement de créer un cadre réglementaire favorable et de fournir des biens publics essentiels (ex : la recherche, les services phytosanitaires). L'essentiel de la responsabilité du gouvernement en matière de création d'un environnement favorable se trouve hors du ministère sectoriel : inflation et taux d'intérêt, tarifs douaniers à l'importation et exportation, et taux de change constituent des éléments essentiels à la croissance rurale, qui sont (en grande partie) hors du mandat du Ministère de l'Agriculture.

L'agriculture ne dépend pas uniquement des ressources naturelles telles que la terre et l'eau, mais elle est également hautement sensible aux facteurs climatiques. Le changement climatique étant susceptible d'entraîner une baisse des rendements agricole, la perte de terres cultivables et la destruction d'infrastructures productives, le niveau du risque auquel les pauvres en milieu rural doivent faire face va augmenter. Les deux tiers des pauvres de par le monde vivent en zones rurales et la moitié d'entre eux dépendent de terres marginales. La capacité d'avoir une perspective à long terme pour s'attaquer aux incertitudes et prendre en compte le changement climatique constituera la marque d'une approche sectorielle solide.

L'idée de 'réplication' est une autre caractéristique de l'approche programme qui s'est avérée plus difficile en agriculture et développement rural que dans des secteurs relativement homogènes comme la santé et l'éducation où le programme sectoriel offre un cadre utile de rassemblement des 'îlots d'appui' (projets) fragmentés jusque là. En agriculture, la réplication est difficile du fait de la nature hétérogène du secteur. Les interventions réussies sont adaptées au contexte local et ne sont pas toujours facilement répliquables en un 'programme'.

4.2 Aspects récents

L'introduction des Stratégies de Réduction de la Pauvreté à la fin des années 90 a changé le cadre pour l'agriculture et le développement rural¹⁴. La première génération des DSRP avait tendance à rester vague sur les questions de croissance et de stratégies de croissance en faveur des pauvres alors que les SRP actuelles mettent plutôt l'accent sur l'importance de la croissance économique (souvent à base rurale). Un cadre politique multisectoriel et l'orientation des SRP ont apporté un élan nouveau aux efforts pour une croissance rurale en faveur des pauvres.

L'intérêt renouvelé pour l'agriculture et l'économie rurale en tant que moteurs de réduction de la pauvreté est également évident au niveau de la communauté internationale. La Plateforme Mondiale des Donateurs pour le Développement Rural a été créée pour défendre l'importance du développement rural au moment où le secteur courrait le risque d'être négligé dans la course pour l'atteinte des objectifs sociaux des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Plus récemment, la Rapport sur le Développement dans le Monde de 2008 sur le Développement Agricole met en exergue l'importance de l'agriculture pour la croissance et la réduction de la pauvreté (Encadré 2),

Encadré 2: Le Rapport sur le Développement dans le Monde 2008: L'Agriculture au service du Développement

Le Rapport sur le Développement dans le Monde de 2008 lance un appel pour l'augmentation des investissements dans l'agriculture dans les pays en développement. A l'heure actuelle, bien que les trois quarts de la population pauvre du monde vivent en zones rurales dans les pays en voie de développement, seulement 4% de l'aide officielle au développement va à l'agriculture. En Afrique sub-saharienne, une région dépendant fortement de l'agriculture pour sa croissance générale, les dépenses publiques pour l'agriculture représentent seulement 4% des dépenses totales de l'Etat et le secteur fait l'objet d'une taxation à des niveaux relativement élevés.

Pour les plus pauvres, la croissance du PIB venant de l'agriculture est d'environ quatre fois plus efficace pour augmenter leurs revenus que la croissance du PIB générée par les autres secteurs. La baisse récente des taux de pauvreté dans les pays en développement (de 28% en 1993 à 22% en 2002) a été essentiellement le résultat de la baisse de la pauvreté rurale (de 37% à 29%). Et, plus de 80% de la baisse de la pauvreté rurale est due à de meilleures conditions dans les zones rurales plutôt qu'à une migration des pauvres. Ainsi, contrairement aux idées reçues, la migration vers les villes n'a pas été l'instrument principal de la réduction de la pauvreté rurale.

Fort heureusement, les gouvernements et les donateurs reconnaissent de plus en plus le rôle clé de l'agriculture pour le développement, que ce soit pour générer la croissance ou pour réduire la pauvreté rurale. Une réussite dans cette voie entraînera des avancées énormes vers l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement et bien au-delà. Le rapport peut être consulté sur le site www.worldbank.org/WDR2008.

Parallèlement à l'attention grandissante portée aux secteurs ruraux de l'économie, se débattent les meilleures façons de répondre à ces questions au niveau des politiques nationales et de l'appui des donateurs aligné sur ces politiques. Les expériences se consolident en leçons apprises et en bonnes pratiques. Mais l'ensemble des analyses est encore réduit comparé à celui des approches programmes dans les secteurs sociaux, commence seulement à prendre en compte le développement rural en plus de l'agriculture.

4.3 Passer de la fourniture de l'aide à une perspective de développement sectoriel

Les engagements internationaux visant à rendre l'aide plus efficace sont importants. Les changements dans la façon d'apporter l'aide, afin de l'aligner sur les politiques nationales de façon à ce qu'elle contribue à renforcer les systèmes de gestion nationaux constituent une partie essentielle de ce processus. Toutefois, il est important de ne pas perdre de vue le but final, qui est l'efficacité du développement, dans lequel l'efficacité de l'aide ne sera plus qu'un moyen pour parvenir à cette fin¹⁵.

Des instruments tels que l'harmonisation des donateurs, les CDMT ou l'appui budgétaire sont importants, mais, en fin de compte, les approches sectorielles concernent l'efficacité de l'administration publique et l'amélioration des systèmes étatiques et nationaux. Pour y arriver, il faut avoir une vue globale et systémique du secteur et de tous ses acteurs. Le Tableau 3 nous donne un aperçu de certains des instruments et modalités de l'aide et leur rôle et place dans la hiérarchie plus large des 'moyens et des fins'.

Une confusion entre les moyens et les fins, comme cela arrive dans la poursuite d'instruments tels qu'une politique unique et des cadres budgétaires, ont de lourdes conséquences, surtout pour un secteur complexe, pluri-institutionnel et pluri-acteurs comme celui de l'agriculture et du développement rural. Cela risque non seulement de donner des programmes de développement gigantesques et complexes, mais également de créer des structures et des mécanismes qui ne sont pas conformes aux structures existantes du pays. Par exemple, un certain nombre de politiques nationales auront un impact sur les perspectives de croissance rurale : la poursuite d'une politique unique trans-sectorielle rurale supplémentaire peut ignorer cela et créer un instrument parallèle (probablement conflictuel) qui est insuffisamment ancré dans les réalités institutionnelles et administratives du pays. De même, les dépenses publiques en appui à la croissance rurale devront venir de plusieurs budgets ministériels. Monter un programme autour de ces dépenses et poursuivre les négociations budgétaires au niveau d'un programme risque alors de distraire du, voire miner le format régulier des discussions budgétaires annuelles, en général lié à la structure administrative d'un gouvernement.

4.4 Prendre en compte l'économie politique et le point de vue des acteurs dans l'analyse du secteur

Les processus de réforme et de changement vers des politiques en faveur des pauvres comprennent souvent des mesures qui touchent à des intérêts acquis : les programmes agriculture comprennent souvent des réformes institutionnelles importantes, donnant un rôle plus limité à l'Etat dans un secteur dont la croissance est insufflée par le secteur privé. La privatisation des entreprises d'état et la sous-traitance des prestations de services aux acteurs privés constituent, à plusieurs égards, une transformation des fonds publics en fonds privés. Le développement rural concerne également le renforcement des acteurs à la base, et les programmes de développement rural demandent souvent une déconcentration (ou une dévolution) du pouvoir de l'administration centrale vers les collectivités locales. Les programmes peuvent comprendre des éléments de subvention (ou leur retrait) des semences, engrais, crédit, aliments de secours d'urgence, qui présentent de fortes tentations et des myriades d'opportunités d'interférence politique. L'appui aux programmes sectoriels en agriculture et développement rural n'est pas uniquement un engagement dans un processus dynamique, c'est également un engagement dans un processus de nature hautement politique.

En agriculture et développement rural, la question 'qui fait quoi ?' est tout aussi importante si non plus importante que la question 'qu'est-ce qu'il faut faire ?' Etant donné que la performance du secteur dépend fortement d'une multiplicité d'acteurs, le rôle des différents acteurs doit être systématiquement considéré et pris en compte. Cette perspective de l'acteur doit être adoptée non seulement dès la phase de formulation de la politique, mais également dans les différents domaines d'évaluation.

4.5 Intégration de la décentralisation

Le développement rural nécessite une action coordonnée dans différentes disciplines (ou secteurs) de sorte que la 'valeur ajoutée' des différentes interventions soit prise en compte. Cela peut être plus facile dans un contexte décentralisé où les collectivités locales allouent les fonds selon les priorités locales. Les efforts de

15) Pour une discussion détaillée sur cet aspect, se référer au document produit par Boesen et Dietvorst (2007) Les approches sectorielles en mouvement : les approches sectorielles : de la fourniture de l'aide à une perspective de développement sectoriel.

décentralisation se focalisent généralement sur le renforcement des administrations locales, leurs rôles légitimes, leurs capacités, la disponibilité et l'utilisation des finances publiques au niveau du gouvernement local, et la redevabilité du gouvernement local. Généralement, on distingue trois dimensions de la décentralisation : (i) administrative, (ii) fiscale et (iii) politique. Ces dimensions sont souvent mises en œuvre simultanément, c'est-à-dire, qu'une responsabilisation administrative accrue doit correspondre à une plus grande autonomie de prise de décision et les deux doivent aller de pair avec un pouvoir de décision sur les fonds (Tableau 3).

Tableau 3: Dimensions de la décentralisation

	Administrative	Fiscale	Politique
Il s'agit de	Transferts des responsabilités et des ressources de l'administration centrale vers les niveaux inférieurs de l'administration	Réallocation des ressources aux niveaux inférieurs avec en particulier délégation de fonds au sein des ministères sectoriels (partie de la déconcentration)	Transferts (partiel) de pouvoir politique et d'autorité aux structures élues du niveau inférieur
Considéré comme	La forme la 'plus étroite' de la décentralisation lorsque les institutions locales ne sont pas 'contrôlées' par le bas (à travers la représentation politique)	décentralisation dont on peut faire le suivi car liée aux pratiques budgétaires	Souvent perçu comme la seule vraie décentralisation
Profite à la croissance locale en faveur des pauvres	Amélioration des prestations de services selon les priorités locales	Permet de mettre l'accent sur l'équité et la redistribution interrégionale des revenus	Démocratie locale ; participation aux affaires locales, responsabilisation des élus locaux
Défis	Existence d'infrastructures de base; prestations de services publics; renforcement des capacités locales	Capacités de gestion financière au niveau local des dépenses et des revenus	Volonté du pouvoir central de déléguer le pouvoir; réforme de l'administration potentiellement invasive
Applicabilité	Large applicabilité; faisant souvent partie de la réforme de la fonction publique	Basée sur les capacités de gestion fiscale locale et les opportunités de collecte de revenu au niveau local	Uniquement dans les pays avec un engagement fort pour la décentralisation

Source: Document de Référence de la CE – l'Appui à la Décentralisation et à la Gouvernance Locale dans les Pays Tiers.

En rapprochant l'administration des populations rurales, la décentralisation a le potentiel de traiter des aspects localisés et hétérogènes de l'agriculture. La décentralisation, en se concentrant d'abord sur les services de base et les biens publics, et en engageant des activités génératrices de revenus une fois les besoins de base satisfaits¹⁶, a un impact important sur les économies rurales et locales.

Un nombre croissant de pays mettent en œuvre des programmes sectoriels de même que des processus de décentralisation. La décentralisation offre un point d'entrée pour le développement rural, alors que les programmes sectoriels en agriculture contiennent souvent des éléments de déconcentration du ministère sectoriel pour des services plus orientés vers la demande (Encadré 3).

Encadré 3: Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale

Pour aider le personnel impliqué dans l'appui direct à la décentralisation et à la gouvernance locale, un Document de Référence a été préparé qui clarifie les concepts de la décentralisation, souligne comment l'appui à de tels processus peut se concevoir et être mis en œuvre et examine la manière dont l'appui sectoriel fourni par la CE peut être mieux aligné sur les processus de décentralisation en cours.

Un objectif clé de la décentralisation est généralement de renforcer les collectivités locales. Quand une administration locale responsable travaille en synergie avec la société civile et un secteur privé dynamiques, 'cette gouvernance locale' crée ainsi les conditions d'un 'développement local'. Le développement local est un concept de plus en plus populaire qui se réfère à un processus par lequel divers acteurs et institutions locaux se mobilisent et travaillent ensemble pour planifier et mettre en œuvre des stratégies de développement local durable sur un territoire donné.

La décentralisation et la gouvernance locale sont devenues des priorités politiques, dans les programmes nationaux et pour les donateurs. Cela signifie que dans la conception des dispositifs d'appui aux pays, une analyse exhaustive de l'envergure de la décentralisation doit être effectuée. Les DSN (CSPs) doivent fournir des raisons solides qui justifient qu'on s'engage dans le processus ou pas. L'expérience suggère que des programmes d'aide soigneusement ciblés peuvent contribuer à déclencher le changement même dans les pays qui n'ont pas de politique de décentralisation ni d'engagement à mettre en œuvre les programmes de réformes existants. En soutenant les processus de décentralisation et la gouvernance locale, il y a clairement un changement remarquable de l'approche 'unique' (c'est-à-dire, avec l'appui concentré sur l'administration centrale ou sur les collectivités locales) à l'approche 'multi-acteurs', par laquelle la CE cherche à appuyer différents acteurs clé du processus de décentralisation. Cela se reflète dans la tendance à combiner l'appui pour la décentralisation aux programmes qui visent à renforcer la société civile afin de lui permettre de participer à la gouvernance locale.

Document de Référence de la CE N° 2: Appui à la Décentralisation et à la Gouvernance Locale dans les Pays Tiers

Le développement rural en faveur des pauvres peut être considéré comme un développement économique local équitable dans les zones rurales. Il faut une 'meilleure' gouvernance locale pour assurer une croissance équitable. Là où les approches verticales, sectorielles croisent les approches horizontales, basées sur les collectivités locales, le chevauchement ou les conflits de mandats au niveau local constituent un risque réel. Selon la force du gouvernement local et le niveau du processus, la tendance est que le gouvernement local assume les responsabilités du secteur au niveau local, mais là où le gouvernement local a des capacités faibles, cela est souvent contesté ou fait l'objet de résistance de la part des ministères sectoriels. L'arbitrage entre acteurs poursuivant des rôles similaires peut être nécessaire pour parvenir à une délimitation claire des mandats. Il est important pour le développement rural et l'agriculture que cet aspect soit bien géré, car ce point transversal peut servir de point d'entrée pour une harmonisation au niveau local.

Bien que la décentralisation ne puisse être considérée comme un 'secteur' en tant que tel, elle peut être considérée comme un 'système' dans lequel des préoccupations interdépendantes sont résolues par une politique cohérente comprenant des activités exécutées par diverses institutions. Une approche sectorielle pourrait donc être appliquée à la décentralisation : cela implique la prise en compte de la 'situation d'ensemble' afin de faciliter une bonne priorisation (et agencement) des préoccupations de politiques et une répartition équilibrée des fonds publics (limités) pour répondre à ces priorités.

5. CADRES POLITIQUE ET STRATÉGIQUE

Les approches sectorielles nécessitent un consensus politique minimum entre l'Etat, les acteurs du secteur et ses partenaires dans le secteur, sur les objectifs et, aussi, sur comment atteindre ces objectifs. La CE met un accent particulier sur les résultats attendus. S'ils sont agréés et suivis, l'Etat décide alors de comment y parvenir le mieux. Le processus d'élaboration de politique devrait viser à avoir la participation des acteurs et organisations clés. La politique qui en résultera devrait permettre suffisamment de flexibilité pour répondre aux besoins locaux, car la standardisation est difficile à réaliser dans des zones concernées par la gestion des ressources naturelles¹⁷.

5.1 Cadres de politique macro et sectorielle

Les expériences avec la mise en œuvre de programmes sectoriels ont montré que même le programme sectoriel le mieux conçu peut dérailler dans un environnement macro-économique faible. Cela est particulièrement vrai pour les programmes concernant des secteurs productifs: les paramètres macro-économiques (taux d'inflation, taux d'échanges, etc.) sont tout aussi importants pour la croissance agricole que les interventions propres du secteur. Un environnement macro-économique instable ne rassure pas les investisseurs privés, surtout pour des activités à hauts risques et saisonnières comme l'agriculture et d'autres activités en zones rurales. Des politiques macroéconomiques bien élaborées sont alors extrêmement importantes pour qu'il y ait croissance rurale.

Les politiques au niveau macro doivent inclure la volonté politique de favoriser les petits exploitants et l'agriculture familiale comme moyen de parvenir à la croissance rurale, la création d'emploi et la réduction de la pauvreté qu'il faut par la suite traduire en options politiques claires avec les moyens correspondants¹⁸. Là où les politiques macro ont une perspective rurale avec une compréhension systémique des problèmes entravant la croissance, leur traduction en politiques au niveau sectoriel s'en trouve énormément facilitée. En tant que tel, les cadres macro peuvent être des instruments puissants pour la coordination horizontale, intersectorielle nécessaire en agriculture et développement rural. La comparaison des expériences en Ouganda et en Tanzanie offre une bonne illustration de l'importance qu'il y a à avoir une composante croissance bien élaborée dans la stratégie de réduction de la pauvreté et de l'utilité d'une stratégie de croissance en faveur des pauvres dans la coordination des activités qui couvrent le secteur (Encadré 4). En outre, le secteur de l'ADR dépend des ressources naturelles pour sa propre productivité ou pour les impacts qu'il peut induire (qualité du sol, disponibilité de l'eau, dégradation de la forêt). La coordination intersectorielle est par conséquent un élément clé pour le succès d'un programme ADR.

Là où, au niveau macro l'élaboration des politiques est biaisée en faveur des intérêts urbains plutôt que ruraux, ou de programmes à court terme plutôt qu'à long terme, le secteur peut souffrir de taxation excessive, de sous investissements ou d'une tendance à recourir à l'aide alimentaire d'urgence plutôt que d'investir dans la croissance¹⁹.

Encadré 4: Ancrer les stratégies sectorielles dans les cadres politiques macro

Le Programme Ougandais de Modernisation de l'Agriculture (PMA) est issu directement de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté du pays (Plan d'Action pour l'Eradication de la Pauvreté ou PAEP). L'impulsion initiale pour le PMA n'est pas venue du Ministère de l'Agriculture, mais du Ministère des Finances dans son rôle de coordinateur du PAEP. En fait, l'ancrage institutionnel, avec un ministère central comme chef de file, signifie que le PMA n'est pas un programme agricole en tant que tel, mais plutôt un cadre de réduction de la pauvreté rurale dirigé par le gouvernement, utilisant une approche multisectorielle. Cette coordination à partir du centre a permis au PMA d'engager les acteurs politiques au-delà du Ministère de l'Agriculture, avec six autres ministères impliqués dans l'exécution, ainsi que l'administration locale.

Le Programme de Développement du Secteur Agricole (PDSA) en Tanzanie a un début similaire, étant également issu directement de la stratégie de réduction de la pauvreté du pays. Toutefois, en Tanzanie, la composante croissance de la SRP était moins claire. La question des rôles des secteurs public et privé a pendant longtemps fait l'objet d'un désaccord entre le gouvernement et les donateurs soutenant le PDSA. Des insuffisances dans le leadership au niveau central se sont traduites par une insuffisance d'orientation pour guider les discussions sur les politiques au niveau sectoriel.

Evans et al (2007); Greeley et al (2007); Hesse (2006); Bakema (2007)

17) Lignes Directrices de la CE sur l'Appui aux Programmes Sectoriels, pp. 19 et 29.

18) Dans beaucoup de pays, la Stratégie de Réduction de la Pauvreté est tel un cadre de politique générale, mais elle peut se présenter sous forme de Plan de Développement National ou de document similaire.

19) Selon le RDM, ces tendances politiques sont à bannir dû au fait que, 'Bien que l'agriculture ait largement prouvé qu'était un instrument de réduction de la pauvreté, elle a été largement sous-exploité au service du développement' (pp. 6–7).

5.2 Une approche sectorielle pour l'alignement de politiques

Un défi particulier en matière d'agriculture et de développement rural est l'étendue des politiques et instruments juridiques qui s'adressent au secteur. En fait, un 'secteur' aussi vaste que le développement rural peut se trouver concerné par les attributions de pratiquement une politique ou une loi sur deux dans le pays. Dans un scénario idéal, toutes ces lois et politiques auraient été tirées de politiques en faveur des pauvres au niveau macro, et donc s'orienteront toutes dans la même direction et stimuleront des actions qui se supportent mutuellement dans l'atteinte de cet objectif. Dans la pratique, ce n'est que partiellement le cas : certaines politiques importantes peuvent avoir précédé la Stratégie de Réduction de la Pauvreté, d'autres peuvent l'ignorer. Les politiques peuvent se chevaucher ou même se contredire. Dans de telles situations, il est nécessaire d'identifier un ensemble de politiques clés pertinentes pour le secteur, et d'évaluer dans quelle mesure elles sont alignées.

Encadré 5: Des programmes coordonnés dans le cadre de la politique rurale au Honduras

Le Département de l'Agriculture, en collaboration avec les acteurs, a formulé la Politique de l'Etat sur l'Agroalimentaire et le Secteur Rural 2004-2021. En 2006, la politique a été traduite en Plan Stratégique Opérationnel pour le Secteur de l'Agroalimentaire 2006-2010. Pour la mise en œuvre de ce plan, il a été décidé de concevoir d'abord une série de quatre sous-approches sectorielles dans quatre domaines stratégiques ayant un potentiel d'impact plus grand, chacun étant basé autour d'un système institutionnel national spécifique. Il s'agissait : (i) du Système National pour la Recherche et la Technologie Agroalimentaire, faisant la promotion du développement des technologies en vue d'accroître la production des petits exploitants, (ii) du Service National pour la Santé et la Qualité Alimentaire, qui est chargé des normes phytosanitaires et des procédures et réglementation de la production agroalimentaire et des produits, (iii) du Programme de Foresterie Nationale en vue de développer et consolider les chaînes de produits forestiers tout en assurant l'exploitation durable des ressources forestières et (iv) du Programme National de Développement Agroalimentaire, qui vise à promouvoir la modernisation et la compétitivité dans les domaines à potentiel élevé.

Les leçons positives tirées de l'expérience du Honduras sont : (i) l'importance de l'élaboration d'un cadre de politique à long terme de façon participative et, (ii) l'utilité de l'adoption d'un processus progressif et priorisé en commençant par des sous-secteurs bien choisis et moins complexes dans lesquels le Département de l'Agriculture a une plus grande autonomie. Le fait que les aspects territoriaux ont été intégrés très tôt, non seulement dans la politique, mais également dans le processus de réforme institutionnelle, s'est également révélé utile.

Chacune des sous-approches sectorielles avait son équipe technique et il avait été recommandé d'avoir des facilitateurs travaillant au sein de chaque équipe qui seraient indépendants des donneurs et des Etats pour permettre aux approches sectorielles d'avoir un contenu 'neutre' et maximiser l'appui inter-institutions.

Anson and Pfaumann (2006)

Le résultat d'un tel exercice peut être la conclusion qu'un cadre de politique globale (rurale ou agricole) demeure toujours nécessaire, mais quelque soit la formulation de politique qui est entreprise, elle doit toujours reposer sur les politiques sectorielles existantes. Une approche sectorielle à l'agriculture et au développement rural peut servir d'impulsion à un tel exercice.

Même quand les politiques macro-économiques ne sont pas favorables à la croissance rurale, cela ne signifie pas que tout travail au niveau sectoriel doit être suspendu. Le travail au niveau sectoriel devrait toujours maintenir une perspective macro de façon à ce qu'il y ait un lien entre les dialogues au niveau macro et au niveau sectoriel. De même, lorsque l'alignement constitue un problème au niveau sectoriel, il peut être nécessaire de travailler à améliorer la politique globale sur laquelle les politiques fragmentées liées aux (sous-)secteurs peuvent alors s'aligner.

Ce sur quoi doit se centrer le dialogue politique dépend de la situation du pays. Il est toujours nécessaire, toutefois, d'avoir une vue générale du cadre politique (en amont – en aval, de même qu'à travers) dès le début du processus. Un suivi continu de la politique à partir d'un nombre limité de questions de base aide à rendre le dialogue politique productif : les politiques sont-elles soutenues par les acteurs nationaux ? Quel est le rôle du parlement et comment fonctionne-t-il ? Les politiques sont-elles publiques et disséminées ? Existe-t-il une compréhension claire des raisons qui ont fait échouer les politiques passées ? Les politiques s'inspirent-elles des points de vue des producteurs et des utilisateurs des services ? Les politiques sont-elles réalistes, en terme de finances et de capacités ? Les politiques sont-elles exécutées comme prévu ? Quels sont les outils utilisés pour le suivi de la mise en œuvre de la politique ? Les politiques sont-elles considérées comme importantes ? Leur échec a-t-il des conséquences politiques ?²⁰

5.3 Cadres politiques et législatifs pour une croissance agricole tirée par le secteur privé

Les dernières décennies ont changé le contexte de la croissance agricole, avec l'avènement de nouveaux marchés dynamiques et des innovations de grande envergure dans les domaines de la communication, de la recherche et de la technologie. Ces évolutions sont associées à de nouveaux rôles pour l'Etat, le secteur privé et la société civile basés sur une vision émergente de la croissance rurale en faveur des pauvres reposant sur les petits exploitants. Toutefois, l'amélioration de la productivité, de la rentabilité et la durabilité des petites exploitations comme voie principale pour sortir de la pauvreté nécessite le déploiement d'instruments politiques²¹.

Dans l'évaluation des instruments de politique et de législation, une perspective sectorielle peut aider à identifier les besoins ou contraintes essentiels, surtout lorsque cette évaluation est soutenue par une analyse de l'impact des politiques selon les filières importantes (Encadré 6).

Encadré 6: Adoption d'une approche filière dans le cadre de l'évaluation de la politique en Tanzanie

Suite à une approche filière, les petits exploitants ont été soutenus depuis la production jusqu'à la commercialisation d'un café de première classe sur les marchés internationaux. Cet appui a mis en évidence les montants en taxes et prélèvements qui se perdaient. Cela a ouvert les yeux du Ministère de l'Agriculture qui ne collectait qu'une petite portion de ces taxes (la plupart d'entre elles étaient collectées par l'administration locale), et a poussé le Ministère à trouver remède à la situation, mais également à analyser ces aspects au niveau d'autres filières concernant les petits producteurs.

Dietvorst (2004)

Le secteur privé comprend un vaste champ d'acteurs divers : les petits paysans et les producteurs commerciaux ; les petites et moyennes entreprises de même que les acteurs internationaux ; les producteurs et les commerçants. Au sein d'un groupe si hétérogène, les conflits d'intérêts sont inévitables. La conception et la mise en œuvre d'un cadre politique et législatif qui offre un environnement favorable à une croissance dictée par le secteur privé, et qui en même temps, veille à ce que cette croissance soit équitable, requière des capacités sophistiquées de la part du gouvernement²². Plutôt que d'investir d'énormes efforts dans l'élaboration de stratégies détaillées pour une croissance du secteur privé insufflée par le gouvernement, il est important que les pierres angulaires de la réforme politique et législative soit mise en place. Ce faisant, on équilibre deux tâches de l'Etat : (i) la réduction des obstacles administratifs et législatifs à la croissance (y compris les taxes étouffantes), et (ii) la promotion de structures institutionnelles et de commercialisation qui agissent comme facilitateurs de la croissance. Au sens large, les politiques devraient :

- **S'efforcer d'arriver à un équilibre juste entre les impôts et les incitations**

En tant que secteur économique important, l'agriculture procure des ressources pour la croissance de l'économie. Réciproquement, l'exploitation massive (ex : à travers les taxes ou des taux de change surévalués), conjuguée à un manque d'investissement peut causer la défaillance de ce moteur de la croissance. Les politiques qui réduisent les distorsions par rapport à l'agriculture peuvent avoir un puissant effet multiplicateur sur la croissance économique en général. Les récents progrès de l'agriculture sub-saharienne ont été induits, en partie, par des prix incitatifs issus des réformes macro et sectorielles²³.

- **Promouvoir les institutions fortes**

Les politiques doivent permettre l'émergence d'institutions fortes comme piliers d'une croissance insufflée par le secteur privé : des institutions qui améliorent le fonctionnement du marché (tel que des instruments de gestion du risque et des institutions financières), les institutions qui garantissent les droits de propriété (afin de motiver les investissements à long terme²⁴), des institutions régissant les droits fonciers et les droits d'utilisation du foncier, et les organisations d'actions collectives qui réduisent les coûts de transactions (ex : des organisations de producteurs efficaces qui mettent les paysans en relation avec les marchés et améliorent leur position de négociation).

21) Rapport sur le Développement dans le Monde 2008, pp. 8–10.

22) Pour une discussion détaillée, voir le rapport sur la Gestion de Politique d'Oxford intitulé : Stimulating private investment and market development for agriculture: new approaches and experiences par Joffe et Jones (2004).

23) Rapport sur le Développement dans le Monde, p 21. Le RDM poursuit en ajoutant que les politiques agricoles sont historiquement passés de l'imposition aux subventions avec l'augmentation du revenu par habitant. Les pays à revenus faible ont tendance à imposer des taxes élevées sur les producteurs exportateurs (comme importante source de revenu fiscal) alors que les pays à revenus élevés ont tendance à subventionner fortement les paysans. Cela crée une distorsion politique contre le pauvre sur les marchés nationaux et internationaux (p.96)

24) Voir également la section 7.8

- **Systématiser la législation**

Une législation fragmentée, encombrée de procédures bureaucratiques, de réglementations illogiques et de retards dans l'enregistrement des propriétés constituent des obstacles omniprésents à la croissance dans les pays pauvres. De tels goulots d'étranglements accroissent les délais et les coûts des transactions des affaires, et sont parfois si gênants qu'ils rendent impossibles des opportunités commerciales viables. Une réforme judiciaire peut contribuer à créer un environnement favorable aux affaires : une protection adéquate de la propriété, de l'exécution des contrats et la résolution rapide des conflits commerciaux contribuent à rendre les risques liés aux investissements plus gérables. L'application systématique de la législation disponible rend les affaires beaucoup plus faciles (Encadré 7).

Encadré 7: Réforme judiciaire et législative en vue des faciliter les affaires

Au Kenya, les investissements privés dans l'agriculture étaient régis par 300 à 400 règles législatives. Le Ministère de l'Agriculture s'est embarqué dans un programme visant à les intégrer en un nombre limité (cinq à dix) de lois générales. Au niveau macro, le gouvernement a lancé un programme de réformes sur l'octroi des autorisations visant à simplifier les 1300 types d'autorisation existants ; 110 autorisations ont été supprimées, et 900 autres font l'objet de rationalisation. Au Ghana, il a été reconnu que la corruption rampante et les retards dans l'application des contrats constituent les principaux obstacles aux affaires. Cela a conduit à la décision de créer une Cour commerciale. Des délégations de juges ghanéens effectuèrent des voyages d'études en Ouganda, Tanzanie, Danemark, et au Royaume-Uni. auprès de Cours commerciales, ce qui leur a permis de sélectionner les meilleures pratiques pour l'élaboration de la structure réglementaire de la Cour du Ghana. Les conflits commerciaux peuvent désormais être résolus beaucoup plus rapidement, ce qui a amélioré le climat en matière d'investissements.

En 2007, le Kenya et le Ghana ont été élus parmi les '10 meilleurs élèves dans l'amélioration du climat des affaires dans le monde' par le Club des Réformateurs du Monde des Affaires (Doing Business Reformers Club).

International Finance Cooperation (2007); Cofie (2007)

- **Améliorer l'efficience et l'accessibilité des marchés**

La mondialisation augmente les opportunités de commerce. Les Etats peuvent renforcer les accords existants favorables au commerce et en négocier de nouveaux. Les communautés économiques régionales peuvent être (mieux) exploitées pour améliorer le commerce transfrontalier²⁵. Mais, les accords favorables sur le commerce international ne seront efficaces que quand les obstacles nationaux au commerce seront également levés : les tarifs douaniers, l'éloignement des grands marchés, conjugués à l'insuffisance des infrastructures contribuent à augmenter énormément les coûts des marchandises ou à freiner tout simplement le commerce. Il est essentiel d'avoir une fourniture de services fiables par le secteur public dans des domaines tels que les infrastructures, l'énergie, les télécommunications et l'eau pour rendre la commercialisation domestique plus efficace. L'efficacité du marché peut être améliorée par la mise en place de Systèmes d'information gérés par les parties prenantes, par la création de contrats d'entreposage (les reçus correspondant aux produits entreposés pourraient ainsi améliorer l'accès aux services financiers) ou par l'introduction de normes pour améliorer l'accès aux marchés de haute qualité et améliorer la transparence du marché.

- **Attirer plus et de meilleurs investissements pour l'agriculture**

Les investissements dans les biens publics essentiels – la science, les infrastructures et le capital humain – conjugués à de meilleures politiques et institutions constituent les principaux déterminants de la croissance de la productivité agricole. Pour créer un climat favorable aux investissements pour le secteur privé, l'Etat a un rôle essentiel à jouer dans la mise en place d'institutions efficaces, indépendantes, créant des règles et réglementations transparentes, mais également garantissant la gestion durable des ressources naturelles de façon à préserver les perspectives de croissance de la productivité à long terme et à réduire les impacts négatifs sur l'environnement.

Pour les approches sectorielles, la situation ci-dessus signifie deux choses. D'abord, un dialogue politique simplement au niveau du secteur ne suffit pas à créer le cadre requis pour la croissance du secteur. Les Etats et les bailleurs doivent regarder au-delà des limites sectorielles et prendre en compte des orientations

²⁵ Les communautés régionales telles que la CEDEAO, le COMESA ou la SADC peuvent être mises à profit pour la création de zones franches régionales, l'amélioration des échanges d'informations et une réglementation plus efficace sur le mouvement des personnes et des biens (ex : des procédures plus rapides pour la délivrance de visas et d'autorisation de travail, un système douanier et des procédures de dédouanement rapides et transparents).

politiques pertinentes au niveau macro et au niveau des autres secteurs. Deuxièmement, les politiques doivent être sous-tendues par une législation appropriée : parfois, la politique change, mais la législation n'est pas adaptée. Les insuffisances dans les instruments juridiques ne sont pas nécessairement discutées dans le cadre du dialogue politique, et se découvrent seulement lorsque la mise en œuvre stagne à cause d'elles. Compte tenu du fait que la législation ne se change pas facilement (et ne devrait pas être changée à la légère) il peut être nécessaire d'élaborer des instruments juridiques transitoires (ex : arrêtés, protocoles d'entente).

Une reconnaissance adéquate du rôle essentiel de l'agriculture en tant que moteur de la croissance est importante²⁶. Toutefois, une croissance rapide ne va pas induire nécessairement un processus durable de réduction de la pauvreté, il va falloir concevoir des politiques spécifiques pour garantir la participation des pauvres dans le processus de croissance.

5.4 Ingrédients de politique qui renforcent les effets en faveur des pauvres de la croissance agricole

Un environnement politique favorable à la croissance agricole est nécessaire à la réduction de la pauvreté, mais que la croissance agricole réduise la pauvreté de façon substantielle, les petites exploitations doivent être compétitives et durables. Les besoins et circonstances locales devraient déterminer quels ingrédients politiques²⁷ sont nécessaires à la promotion de la croissance en faveur des pauvres. Les politiques peuvent :

- ***promouvoir les petites exploitations agricoles et l'agriculture familiale***

L'efficacité des petites unités de production agricole a été démontrée dans la plus part des pays en développement. Les petits producteurs ont souvent une productivité plus élevée que les grandes exploitations ; la main d'œuvre familiale est plus motivée et prête à adopter plus facilement les technologies demandant une main-d'œuvre importante et augmentant la productivité de la terre. Dans les économies pauvres, où la main-d'œuvre est abondante, la promotion de petites unités de production peut être bénéfique à la croissance et à la réduction de la pauvreté²⁸. Les petits producteurs ont également une structure des dépenses du ménage qui favorise la croissance de l'économie rurale locale (les revenus supplémentaires créent une demande supplémentaire pour des biens et services produits localement).

- ***appui aux organisations de petits producteurs***

La promotion des capacités des organisations tels que les syndicats, les associations de producteurs et les associations de filières peut avoir un impact très important, car elle permet aux organisations de producteurs de mieux saisir les opportunités offertes par le marché (accès aux intrants et meilleurs prix pour les produits vendus). C'est aussi un moyen de renforcer la demande par les producteurs de services de qualité, dont les prestataires sont tenus responsables. Les interventions en faveur des petits producteurs comprennent l'appui aux réseaux de producteurs (ou organisations de producteurs) ; les réseaux de détaillants (ou associations par produits) ; les études de marchés ; ou la facilitation de la contractualisation grâce à une offre sécurisée d'intrants et services (dont le conseil) contre un bénéfice convenu des produits récoltés.

- ***droit foncier et droits d'utilisation des ressources foncières sécurisés***

Pour la plupart des pauvres ruraux dans les pays en développement, la terre constitue le premier moyen de subsistance et le principal moyen d'investissement, d'accumulation et de transfert inter-générationnel de richesses²⁹. L'appropriation inégale des ressources foncières crée et maintient des différences entre femmes et hommes (surtout dans le contexte de l'épidémie du VIH-SIDA)³⁰. Il faudrait examiner les différentes expériences en matière de sécurisation des droits fonciers, comme par exemple, les marchés de location des terres, les nouvelles approches de la réforme foncière, et la décentralisation de l'administration foncière.

- ***Intégrer les défis et questions de durabilité environnementale***

Fréquemment, les ressources naturelles constituent le principal 'capital' de croissance disponible pour les habitants ruraux. La gestion durable de l'environnement et de ses ressources (ex : la terre, l'eau, la biodiversité, ...) devient une nécessité pour une croissance en faveur des pauvres dans les zones

26) Rapport sur le Développement dans le Monde, 2008.

27) L'ensemble d'ingrédients 'ayant fait l'objet d'essais et de tests' décrits ci-dessous devraient alors être considérés comme une indication plutôt qu'un guide strict.

28) L'intégration du critère de durabilité environnementale dans – par exemple – le développement des systèmes d'agroforesterie constitue une approche efficace pour renforcer l'agriculture familiale.

29) Pour plus d'information, voir également les lignes directrices et annexes sur la politique foncière de l'UE (SEC (2004) 1289 de même que communication COM(2004)686 "Orientations de l'UE visant à soutenir l'élaboration de la politique foncière et les processus de réforme de cette politique dans les pays en développement" (http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/EU_Land_Guidelines_Final_12_2004_en.pdf)

30) La transparence dans les régimes de titre foncier constitue également un aspect essentiel dans la stabilisation des frontières agricoles, permettant une gestion efficace des zones tampons et le renforcement des zones de conservation protégées.

rurales. En outre, comme beaucoup d'habitants ruraux vivent dans les zones marginales qui sont hautement vulnérables au changement climatique, le renforcement des capacités de résilience et d'adaptation constituera un important défi dans les années à venir, et la gestion saine de l'environnement et de l'écosystème en seront des aspects clés. Il est particulièrement indiqué de partir d'une vue large³¹ des ressources et (écosystèmes lors de la formulation des politiques et plans agricoles. Lorsque les gens souffrent des effets de la désertification, de la déforestation, des inondations ou de la dégradation des sols, les approches de la gestion des ressources naturelles sur base communautaire constituent une voie prometteuse pour commencer à aborder ces questions. La gestion durable des ressources naturelles contribuera également à réduire les conflits et les tensions liés à l'accès aux ressources telles que la terre et l'eau. La viabilité de tels efforts dépend toutefois de la qualité de la gouvernance locale, de la voix politique des organisations de producteurs et de leurs capacités à tenir les décideurs et les institutions d'exécution redevables.

- **accroître les investissements publics dans une recherche agricole sur les technologies en faveur des pauvres**

Il est important d'avoir de meilleures technologies de gestion du sol, de l'eau et de la biodiversité, de même que des pratiques agricoles plus souples et plus durables pour les producteurs pratiquant une agriculture de subsistance. Les investissements publics dans la formation technique (du niveau moyen au niveau supérieur de la formation technique) seront indispensables pour la consolidation des filières. Étant donné que le développement et l'adoption de telles technologies dépendent de l'action collective des producteurs et des communautés, les approches décentralisées et participatives sont nécessaires.

- **faciliter l'accès aux marchés des intrants**

Les interventions publiques sur les marchés des semences et engrais ont souvent échoué ; cependant, des subventions 'compatibles avec le marché'³² peuvent contribuer à surmonter les insuffisances du marché telles que les coûts élevés des intrants par rapport aux revenus des paysans, permettre l'augmentation des volumes et de la production, et éventuellement, la réduction des besoins en subvention.

Encadré 8: Evaluation Stratégique Environnementale (ESE)

Pour s'assurer que les conséquences environnementales des politiques, plans et programmes (PPP) proposés sont entièrement prises en compte et que des mesures appropriées ont été prises dès les premières étapes de la formulation et de prise de décision (conformément aux objectifs de la politique environnementale du pays et de la CE), la réalisation d'une Evaluation Stratégique Environnementale constitue une étape indispensable. L'ESE formulera des recommandations en vue de minimiser l'impact environnemental tout en renforçant les résultats de développement. En analysant le niveau et la qualité de l'intégration de l'aspect environnemental dans les politiques, le niveau des dépenses environnementales et la disponibilité des ressources pour des mesures d'atténuation/optimisation ou pour l'évaluation des indicateurs de performance du secteur, l'ESE fournira des points d'entrée indispensables sur les aspects environnementaux, non seulement pour l'identification et la formulation du PAPS, mais également, de façon plus significative, pour approfondir le dialogue stratégique sur la politique.

Une étude ESE comprend plusieurs étapes dont la réalisation d'une étude environnementale sur la situation de base, l'identification et l'évaluation des impacts environnementaux potentiels, une analyse de la cohérence du programme et de la politique sectoriels de même qu'une proposition de suivi de la performance environnementale.

Manuel sur l'Intégration Environnementale de la CE, 2007

- **Améliorer l'accès des petits producteurs aux marchés pour des produits à forte valeur ajoutée**

Il est nécessaire de lier les investissements dans les infrastructures de commercialisation et les filières à des mesures spécifiques visant à renforcer les capacités des producteurs à satisfaire les normes et les exigences de ces filières. Les organisations de producteurs ont besoin d'être soutenues pour réaliser des économies d'échelle, réduire les coûts de transactions, affronter les risques du marché et devenir des acteurs compétitifs. Des opportunités de 'niche' peuvent être exploitées pour établir des liens entre les petits paysans dans les zones reculées et des marchés internationaux et profitables, par exemple, au travers du label 'bio', ou de produits à haute intensité en main-d'œuvre tels que huiles essentielles ou récolte de miel et plantes sauvages. Saisir ces opportunités signifie souvent qu'il faille améliorer les normes de qualité pour les amener aux niveaux internationaux. La mise en relation entre les structures de classification à la certification permet aux producteurs d'obtenir les prix optimum.

31) En considérant les effets de l'utilisation des ressources, mais également en tenant comptes des liens existants entre la production agricole, la gestion des sols et le développement rural

32) Les mesures d'appui du secteur public qui favorisent le développement des marchés des intrants dirigés par le secteur privé.

33) Voir également l'Encadré 23.

Ces opportunités semblent être des options ‘gagnant – gagnant’, où opportunités de développement peuvent être conciliées avec protection environnementale et gestion durable des ressources naturelles.

- **faciliter la fourniture de services financiers adaptés aux petits exploitants**

L'accès amélioré aux structures d'épargne et de crédit, aux services d'assurance et d'appui aux transactions financières amélioreront l'efficacité et le bien-être résultant de l'agriculture pour les ménages pauvres. Un cadre législatif approprié permettra aux prestataires de services financiers d'étendre leurs activités. L'absence de titres fonciers, ou leur absence pour les femmes, ou les longs retards dans le traitement des titres fonciers rendent difficile l'obtention de garanties, et limitent ainsi l'accès au crédit. Les formes alternatives de garanties, tels que contrats d'entreposage devraient être explorées³³

- **renforcer les processus de décentralisation afin de stimuler le développement économique local**

La décentralisation et la gouvernance locale sont des processus profondément politiques, touchant aux principales fondations de l'équilibre et des processus du pouvoir dans un pays. Des stratégies de développement local durable dans un territoire donné vont demander la mobilisation d'une gamme variée d'institutions locales et d'acteurs locaux. Le développement rural en faveur des pauvres peut être considéré comme un développement économique local équitable dans les zones rurales.

5.5 Clarté des rôles comme condition minimum requise

Le fait que l'Etat doive investir dans les biens publics essentiels, tels que la recherche et le développement agricole, les pistes rurales, les droits de propriété, et l'application des règles et des contrats fait maintenant l'objet d'un consensus général. La politique publique devrait également promouvoir la réduction de la pauvreté et l'équité, y compris en terme de genre, en construisant les infrastructures publiques et en fournissant des filets de sécurité. Bien qu'une externalisation et un partenariat avec le secteur privé entraînent une réduction du poids que l'Etat supporte dans la mise en œuvre d'un programme, les ministères de l'agriculture ont besoin de compétences nouvelles pour faciliter, coordonner, et réglementer efficacement. Il est urgent de renforcer les capacités de l'Etat dans son nouveau rôle de coordination entre secteurs et d'établissement de partenariats avec le secteur privé et la société civile.

Dans la plupart des pays, les ministères de l'agriculture ont besoin de réformes profondes pour redéfinir leurs rôles et développer de nouvelles capacités³⁴. (Encadré 9)

Encadré 9: Biens publics et intervention publique

Les programmes sectoriels en agriculture cherchent souvent à remédier à des interventions publiques souvent décevantes, ou même à leur dysfonctionnement. Ils le font à travers une redistribution des responsabilités entre les secteurs public et privé, dans laquelle les responsabilités de l'Etat sont limitées à la fourniture de ce qui est appelé biens publics. Les biens publics sont généralement définis comme étant fournis à tous (sans exclusion ni rivalité³⁵) et comprennent des éléments tels qu'environnement propre, défense nationale et éclairage de rue. En agriculture, le consensus est que les biens publics appropriés consistent en infrastructures physiques, recherche, certaines formes de vulgarisation, la prévention et le contrôle de maladies publiées officiellement des cultures et animales (afin de protéger la sécurité publique ou les intérêts économiques nationaux). Le dimensionnement des rôles de l'Etat autour des biens publics est souvent lié à la privatisation des marchés agricoles, avec des programmes visant le démantèlement des sociétés paraétatiques et la suppression des subventions sur les crédits et les intrants. Toutefois, la redéfinition des limites entre les secteurs public et privé ne devrait pas signifier que l'Etat ne peut pas intervenir dans les domaines de biens privés. En fait, l'intervention peut souvent s'avérer nécessaire surtout dans des situations d'échecs du marché. Mais là, si l'Etat intervient effectivement, il doit le faire en évitant de créer de distorsions, avec pour objectif de favoriser une croissance équitable et une mise en œuvre au travers d'un dialogue constructif avec le secteur privé.

Joffe et Jones (2004)

Dans des secteurs où l'Etat n'est qu'un des acteurs, les politiques doivent être aussi claires que possible sur les rôles et responsabilités du secteur public et du secteur privé. Lorsqu'une redéfinition des rôles est envisagée, la politique doit clarifier les responsabilités que l'Etat va garder et celles dont il va se dessaisir, et, comme c'est souvent le cas en développement rural, quel est le rôle du gouvernement central par rapport à celui du gouvernement local. En matière de création d'un environnement favorable pour le secteur privé, on peut distinguer trois niveaux d'intervention publique liée aux trois principaux rôles de l'Etat : (i) l'Etat en tant que facilitateur ; (ii) l'Etat en tant que fournisseur de biens publics ; et (iii) l'Etat en tant qu'exécuteur. En

34) Rapport sur le Développement dans le Monde, pp. 22–23.

35) Un bien est frappé d'exclusion si les gens (les gens ordinaires qui n'ont pas payé pour ce bien) peuvent être empêchés d'en faire usage. Il est frappé de rivalité si la consommation d'un bien par une personne diminue sa consommation par un autre

Tableau 4: Rôles assumés par le secteur public en vue de favoriser la croissance économique

L'Etat est :	Un Régulateur et un facilitateur	Fournisseurs de biens et services publics	Mise en œuvre des interventions publiques
L'objectif de l'activité est :	Politique, législation, réglementation	Protection des personnes et des biens; protection de l'environnement et gestion durable des ressources naturelles ; Prévention et lutte contre les maladies.	Appui à des interventions ponctuelles qui stimulent une réponse efficace du secteur privé
Les exemples d'appui au développement du secteur privé incluent:	Politiques macro et sectorielles favorisant la croissance tirée par le secteur privé ; législation régissant les investissements et le commerce ; cadre réglementaire pour les institutions financières ; transparence dans l'acquisition des services publics.	Services pour l'application effective des contrats; recherche; investissements publics à grande échelle dans la technologie et les infrastructures.	Investissements dans une chaîne de commercialisation spécifique visant à réduire les coûts de transactions et la création de liens commerciaux durables.
La pertinence de l'approche et du programme sectoriels :	Révéler (i) les contradictions potentielles entre les politiques au niveau macro et celles au niveau sectoriel ; (ii) les goulots d'étranglement réglementaires, 'échec de coordination'	(i) faciliter le développement de capacités sectorielles basé sur la définition des rôles et des responsabilités ; (ii) prise en compte des synergies trans-sectorielles.	Mise en place de projets pilotes dans le cadre d'un programme (sous-) sectoriel et stratégie de réplication bien définie

réalité, il y aura souvent un mélange de ces rôles qu'on peut considérer comme des points sur une échelle glissante, construits progressivement autour d'un rôle actif de l'Etat dans un marché en développement. Le Tableau 4 offre une vue générale.

Les questions liées au 'qui fait quoi ?' sont susceptibles de soulever plus de controverse que la question de 'qu'est-ce qui doit être fait ?'. La non résolution de cette question abouti à des politiques qui attribuent à l'Etat des fonctions qui dépassent les capacités du secteur public ou étouffent la croissance du secteur privé. Dans un contexte où la décentralisation est en cours, le degré de clarté entre les mandats de l'administration centrale et de l'administration locale déterminera également la qualité des prestations de service. Ce sont là des domaines dans lesquels l'orientation et la coordination du gouvernement central et des politiques 'macro' sont indispensables (Encadré 10).

Encadré 10: 'Respect de la politique' comme orientation pour le 'qui fait quoi ?'

L'agriculture et le développement rural étant très vastes, il n'est pas possible de prendre en compte et de contrôler tout ce qui est nécessaire et tout ce qui est fait dans un programme sectoriel unique géré par l'Etat. Il faut toutefois veiller à ce que les différents efforts au niveau du secteur, qu'ils soient de l'Etat, des donateurs ou des ONG, ne se minent pas entre eux. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne la répartition des responsabilités entre les secteurs public et privé. En Ouganda, le PMA demande que la vulgarisation agricole et certaines parties de la recherche agricole soient fournies par le privé et suscitées par la demande. Pour donner de l'espace et du temps au secteur privé pour croître, l'Etat demande que toute action dans le secteur (ex : par les donateurs ou les ONG) soit analysée pour sa 'conformité en matière de politique' avec le PMA, avec une référence particulière aux rôles du public-privé. Selon le Secrétariat du PMA, environ un tiers des demandes d'action sont renvoyées car n'étant pas suffisamment dirigées par le secteur privé. Après avoir entendu l'expérience de l'Ouganda, la Stratégie du Kenya pour la Revitalisation de l'Agriculture (SRA) a adopté ce concept comme outil de coordination pour chaque sous-groupe thématique (ex : la recherche, les intrants agricoles, les marchés) et analyse les actions dans chaque domaine pour leur 'conformité à la SRA'.

Pour évaluer cet aspect de la politique sectorielle, les Lignes Directrices de la CE proposent une série de questions utiles³⁶, :

- Le rôle du gouvernement dans le secteur est-il bien défini? Le bien fondé de ce rôle est-il clairement présenté ? Une distinction a-t-elle été faite entre un rôle réglementaire (y compris la fourniture de biens publics essentiels) et un rôle interventionniste ?
- Différentes options pour l'action de l'Etat ont-elles été considérées et pesées ? Par exemple, la fourniture directe de services par l'Etat versus l'externalisation des contrats de services au secteur privé et ONG ? Lié à cela, et en termes de responsabilité du gouvernement, une distinction a-t-elle été faite entre le financement et la fourniture de services publics ?
- Là où le gouvernement joue un rôle dans les efforts pour la réalisation des objectifs sociaux (ex : la réduction de la faim et de la pauvreté), les groupes cibles ont-ils été clairement spécifiés et une stratégie réaliste a-t-elle été élaborée pour atteindre ces groupes ?
- Pris dans son ensemble, la politique sectorielle est-elle basée sur une vision appropriée et réaliste en termes de coût du rôle de l'Etat ?

5.6 Tenir compte des gagnants et des perdants

L'hétérogénéité de l'agriculture et de la société rurale a des implications profondes en matière de politique publique qui comme toute réforme politique est susceptible d'occasionner des gagnants et des perdants³⁷. Pour être efficace, l'appui aux politiques en faveur des pauvres doit tenir compte de cela depuis la phase de conception du programme.

Une catégorie de perdants potentiels est celle des zones défavorisées : quand les services fournis par l'Etat sont privatisés, les zones qui ne sont pas attrayantes sur la plan commercial peuvent faire face à un 'déficit de services' après le retrait de l'Etat. Les politiques doivent proposer des solutions pour les zones reculées, sans compromettre un cadre favorable au développement du secteur privé. Elles peuvent le faire en intégrant la dimension géographique dans la répartition entre les rôles du public et du privé (Encadré 11).

Encadré 11: La 'dualité' du secteur agricole en Zambie

Pendant la mise en œuvre du Programme Sectoriel d'Investissement Agricole (ASIP) de la Zambie, le développement du secteur privé, bien que constituant un objectif de politique essentiel, a été étouffé quand le gouvernement a autorisé, puis arrêté la distribution d'engrais dans les zones reculées ce qui n'a donc pas permis le développement des infrastructures et des investissements par le secteur privé. Le problème était en partie dû au manque de reconnaissance de la 'dualité' du secteur agricole : après la privatisation, certaines zones ont attirés des intérêts commerciaux du fait de leurs meilleures infrastructures et accessibilité, alors que d'autres zones, beaucoup plus reculées, restaient en retrait. La mise en œuvre du programme sectoriel a creusé le fossé entre les régions. Des options ont été identifiées afin de protéger les zones vulnérables, tout en demeurant cohérent avec les engagements en matière de croissance du secteur privé. Les stratégies identifiées étaient les suivantes : (i) une fourniture d'engrais à trois niveaux basée sur la classification géographique incluant des subventions pour le transport pour le secteur privé dans les zones reculées ; (ii) l'appui aux produits de niche dans les zones reculées (ex : les produits à haute valeur et faible volume tels que les produits bio, les herbes et les épices) ; et (iii) l'établissement par l'Etat de contrats avantageux pour la vaccination avec les vétérinaires à condition qu'ils s'installent dans les zones reculées.

Mwape (1998)

De façon ironique, les acteurs en charge de la mise en œuvre de la politique peuvent constituer autre catégorie de perdants : là où il faut réduire le rôle de fournisseur de services de l'Etat, le personnel du ministère sectoriel peut boycotter l'exécution de son propre programme par crainte de perdre son emploi dans le processus. Toutefois, quand le personnel supplémentaire continue d'être un atout qui peut toujours servir au secteur dans son ensemble, même si ce n'est pas en tant que fonctionnaire, les programmes qui font le lien entre les stratégies de sortie du secteur public et les stratégies d'entrée du secteur privé ont de plus grandes chances de réussir.

Un troisième type de « perdants » peut être lié à la décentralisation : la décentralisation et la gouvernance locale sont des processus profondément politiques, touchant aux fondations du pouvoir, et les personnes

36) Lignes Directrices de la CE sur l'Appui aux Programmes Sectoriels, pp. 70-71.

37) Rapport sur le Développement dans le Monde, p.6.

travaillant au niveau central peuvent se considérer 'perdantes' par ces politiques. Souvent, on constate un grand décalage entre les politiques formulées en matière de décentralisation et l'engagement à leur mise en œuvre effective. Des approches pilotes peuvent préparer le terrain et enclencher le changement même dans des contextes difficiles en démontrant les avantages pour le développement local et en créant des électors nationaux qui demandent une décentralisation réelle³⁸.

En général, les politiques qui portent sur les processus de changement et de réforme prennent du temps pour se concrétiser : il faut du temps pour que les capacités et la confiance nécessaires au niveau local mûrissent, et il faut du temps aux acteurs non étatiques pour combler le déficit laissé après le retrait des services de l'Etat. Parfois, des gains rapides peuvent contribuer à éviter les 'revirements politiques'. Il peut s'agir de réparation d'infrastructures de marché abîmées (hangars, magasins, approvisionnement en eau), la réparation de pistes rurales ou des visites d'échanges entre collectivités locales.

5.7 Appropriation de la politique et acteurs non-étatiques

L'appropriation de la politique est du ressort de l'Etat, mais les politiques doivent être approuvées par les acteurs nationaux. Des questions du genre : 'Quelles conditions attirent les investisseurs privés dans le secteur rural ?', 'quelles conditions les effraient ?' trouvent plus facilement leurs réponses auprès du secteur privé lui-même. Le Gouvernement a besoin de la contribution de ceux qui sont responsables de la production du secteur (à savoir les producteurs, les transformateurs et les commerçants), pour concevoir des stratégies de développement agricole qui vont créer un environnement favorable au secteur privé et à la société civile. La participation active de la Fondation du Secteur Privé de l'Ouganda au processus de formulation de la politique pour le Plan de Modernisation de l'Agriculture (MPA) est l'une des raisons qui expliquent pourquoi le PMA a été plus efficace dans la stimulation de la croissance que d'autres programmes. Les organisations de producteurs peuvent permettre aux petits producteurs de s'exprimer et de rendre les décideurs et les institutions d'exécution redevables, en participant à l'élaboration de la politique agricole, au suivi des dépenses publiques, et en s'engageant dans la mise en œuvre de la politique. Heureusement, les gouvernements sont de plus en plus favorables à cela, et le secteur privé et la société civile sont devenus des participants réguliers à la table des discussions politiques.

Le respect de l'appropriation nationale de la politique signifie pour les donateurs que bien qu'ils supportent le dialogue politique (et parfois apportent un conseil politique), ils n'ont aucune influence sur les parlementaires pour l'examen et l'adoption des politiques. Là où l'interaction public-privé est problématique, les donateurs peuvent agir en tant qu'agents neutres pour favoriser des échanges constructifs. L'élaboration des politiques et particulièrement la conception et l'adoption de lois constituent de longs processus (en particulier du fait de la nécessité d'harmonisation avec les politiques et législation existantes). Cela signifie que si un programme sectoriel dépend de l'adoption d'une nouvelle politique ou d'une nouvelle loi, les donateurs doivent se préparer à un processus de longue haleine. (Encadré 12).

Encadré 12: La réforme foncière en Namibie

Pour la préparation de la Politique sur la Réforme Foncière, un comité consultatif namibien a été créé en 2003 sur l'initiative du Ministre des Ressources Foncières (devenu Président par la suite) et avec l'appui des partenaires au développement. Le comité était composé de membres venant des ministères centraux et sectoriels, d'académiciens, de représentants du syndicat des agriculteurs commerciaux (en majorité des blancs) et du syndicat des agriculteurs communaux (en majorité des noirs). Sur une période de trois ans, le comité a effectué des concertations élargies avec les parties prenantes, et des études nationales approfondies sur la qualité de la terre, et les modes d'utilisation et de distribution. Dès le départ, le processus était lié à un Comité Ministériel. En 2006, une proposition de politique a été soumise au Conseil des Ministres, et a été approuvée par le Parlement en 2007. La politique a été traduite en un plan stratégique triennal glissant, à partir duquel le programme de travail du Ministère des Ressources Foncières a été décliné, de même que des composantes des programmes de travail d'autres ministères contribuant à sa mise en œuvre. La politique n'est pas seulement largement connue, mais elle a été appropriée par les parties prenantes concernées. Les syndicats des agriculteurs commerciaux et communaux se réfèrent tous à la politique comme étant un guide utile pour la réforme foncière. Les donateurs également considèrent que le résultat fut un succès, compte tenu des risques politiques potentiels ; toutefois, selon le Directeur de la Planification du Ministère des Ressources Foncières, ce programme de quatre ans a dû résister à la pression continue des donateurs qui attendaient de faire des décaissements.

Ndala (2007)

5.8 Questions clés concernant les cadres de politique et de stratégie

Contribuer à renforcer les liens sectoriels au niveau macro. Il faut des politiques claires et favorables au niveau macro pour diriger et coordonner les secteurs qui sont complexes et couvrent de multiples institutions. Les politiques sectorielles doivent être ancrées dans des stratégies claires de réduction de la pauvreté et de croissance rurale en faveur des pauvres.

Reconnaître les politiques existantes : au début d'une approche sectorielle, prendre du temps pour faire une cartographie des politiques pertinentes liées au secteur. Cela peut servir de base pour la délimitation du champ d'application d'une politique sectorielle éventuelle ou de programme(s) sectoriel(s) et met en exergue les conflits de politique potentiels et la nécessité d'une action pour un 'alignement sectoriel'.

Exploiter le dialogue politique sectoriel pour comprendre et résoudre les contraintes interdépendantes. L'approche programme porte sur la situation d'ensemble. Pour ce qui est de l'agriculture et du développement rural, l'approche doit être multisectorielle. Cela permet de comprendre les liens entre les secteurs et la formulation de programmes (qui se complètent mutuellement) de façon à permettre la résolution des contraintes interdépendantes des différents secteurs (ex : production de surplus commercialisable liée au développement de pistes rurales).

Favoriser la clarté sur les rôles des secteurs public et privé. Une condition minimum requise est que les politiques soient claires et sans ambiguïté sur la répartition des rôles entre les secteurs public et privé (surtout en agriculture) et entre les responsabilités de l'administration centrale et locale (surtout en développement rural). Il faut également qu'elles restent claires sur le long terme : des bases analytiques solides, une appropriation élargie et des gains rapides constituent des aspects qui contribueront à la protection contre les revirements politiques. Le développement du secteur privé a besoin de politiques stables sur le long terme.

Contribuer à renforcer le travail analytique sous-tendant les politiques. Une évaluation des coûts, de la faisabilité et de l'impact sur le long-terme des différents scénarios de fourniture de service dirigée par l'Etat ou le secteur privé devraient être à la base de la formulation de politiques dans les secteurs productifs. Tout en respectant les politiques passées, il est indispensable de bien comprendre ce qui a marché, ce qui n'a pas marché et le pourquoi pour l'élaboration de politique à l'avenir.

Veiller à la durabilité environnementale. Le travail analytique nécessaire devrait également prendre en compte la dimension environnementale³⁹. Pour assurer la prise en compte adéquate des questions environnementales, en tenant compte des considérations économiques et sociales, les approches sectorielles en ADR doivent bénéficier d'une évaluation stratégique environnementale très tôt dans le processus (si possible avant la formulation de la politique et l'élaboration du plan et du programme)⁴⁰.

Promouvoir le 'respect de la politique'. L'alignement sur une politique implique également que l'on demeure respectueux de la politique « sur le terrain ». Ainsi, les donateurs devraient éviter de subventionner des gouvernements pour effectuer des tâches qui sont supposées être exécutées par le secteur privé. Les donateurs eux-mêmes devraient éviter de fournir des services là où cela n'est pas 'conforme à la politique'. Il peut toujours être nécessaire d'inclure les donateurs et les ONG qui ne financent pas l'approche sectorielle dans le dialogue politique, afin que tout au moins, leurs actions soient 'conformes à la politique'. Le respect de la 'politique' permet à l'Etat d'assurer la coordination des interventions diverses dans le cadre de la politique sectorielle tout en gardant de la flexibilité pour des actions adaptées aux circonstances locales.

Le rôle de l'Etat ne se limite pas à la fourniture de biens publics. Dans les zones rurales des pays en développement, les échecs du marché et les insuffisances de l'Etat se conjuguent pour créer des obstacles importants et complexes à la commercialisation et il n'est pas réaliste de supposer que le 'libre marché' peut apporter des solutions adéquates au problème.

Le secteur privé a un rôle à jouer, même dans les services de type 'biens publics'. Même en ce qui concerne les responsabilités publiques traditionnelles telles que les informations sur la commercialisation, et les normes et classes, le secteur privé a un rôle à jouer en veillant à ce que les informations et les classes reflètent les préoccupations et les besoins du marché.

39) Manuel sur l'intégration environnementale pour la Coopération CE-EuropeAid-2007

40) Pour intégrer les défis de changement climatique dans l'ADR, un ensemble d'outils est sur le point d'être finalisé.

6. LE BUDGET SECTORIEL ET LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

Le renforcement du lien entre la politique et le budget constitue un des objectifs clés de l'approche sectorielle. Ils doivent être consolidés en tandem car des politiques non financées sont sans pouvoir, alors que des budgets dépensés sur des politiques mauvaises sont inefficaces. En fait, le résultat de l'exécution du budget peut mieux refléter les priorités politiques que la politique elle-même. Là où il y a de grandes différences entre les priorités politiques et les affectations budgétaires, c'est un problème qu'il faut régler très tôt. Cela peut être lié à un manque d'engagement par rapport aux objectifs politiques, mais peut également venir d'une mauvaise gestion des finances publiques.

6.1 Le budget d'un secteur publique qui reflète la politique sectorielle et les tâches de l'Etat

Le slogan de l'approche sectorielle, 'remettre le budget de l'Etat au cœur de l'élaboration de politique', se vérifie, même en agriculture. Le processus budgétaire constitue une base pour s'attaquer aux questions fondamentales concernant le niveau d'implication de l'Etat dans le secteur. Les choix effectués devraient être sous-tendus de plafonds budgétaires appropriés et fermes. Lorsqu'il est lié à la planification stratégique, le budget à moyen terme devient un instrument par lequel les ambitions du gouvernement se mesurent par rapport aux priorités approuvées et aux ressources disponibles⁴¹.

Le budget de l'Etat devrait couvrir les responsabilités de l'Etat telles qu'inscrites dans sa politique sectorielle, équilibrant les besoins d'appui de l'Etat et ceux des acteurs non-étatiques. Etant donné que le financement des acteurs non-étatiques à travers un budget public constitue un coût de transaction et demande un renforcement des capacités et une sensibilisation de ces acteurs, et que va se poser un problème de conflits d'intérêt, les donateurs peuvent décider d'appuyer les acteurs non-étatiques directement. Cela devrait se faire conformément à la politique et stratégie sectorielles. Cela signifie que l'appui au secteur, qu'il passe à travers le Trésor de l'Etat ou non, devrait se refléter dans le budget général du secteur, pour permettre à l'Etat de faire au mieux le lien entre les priorités de la politique et les ressources disponibles dans le secteur (Encadré 13).

Encadré 13: Dimension sectorielle large ou restreinte

Dans la pratique, les approches sectorielles ont fini par être perçues par plusieurs bailleurs de fonds et de gouvernements comme étant, non pas un processus impliquant plusieurs parties prenantes, mais de façon beaucoup plus restreinte comme un programme spécifique de dépenses publiques financé par un groupe de bailleurs. En tant que tel, le secteur dans son ensemble tend à être identifié à la politique et au cadre budgétaire mise en place par l'administration centrale. En réalité, un secteur n'est pas une politique ni un budget, mais un ensemble complexe d'acteurs divers à tous les niveaux. Les politiques gouvernementales et les financements de l'Etat peuvent créer des conditions favorables, mais, ce sont les acteurs tous ensemble qui atteignent, ou pas des résultats de développement. Les politiques de réforme sectorielles se focalisent généralement sur les tâches et services fournis par l'Etat. La stratégie du secteur est rarement basée sur un concept clair de la complémentarité des prestataires publics et privés, et prévoit rarement l'allocation des ressources aux prestataires de services non-étatiques. Ainsi, les programmes nationaux financés par les bailleurs tendent à bénéficier essentiellement aux prestataires de services publics, même dans des situations où les pauvres comptent sur d'autres prestataires tels que les églises, les ONG, ou les entrepreneurs privés. L'augmentation des fonds pour les services publics ne se traduit pas toujours en un meilleur accès ou en de meilleure qualité de services pour les pauvres.

Pour compenser le manque de fourniture de services aux pauvres, plusieurs bailleurs continuent de financer les prestataires de services non-étatiques parallèlement aux programmes sectoriels de l'Etat. Parfois, les donateurs préfèrent faire cela plutôt que d'essayer que le budget de l'Etat accorde plus d'attention aux pauvres. Les bailleurs et les bénéficiaires devraient être plus transparents sur les montants des financements qui vont à de telles organisations non-étatiques. Le défi pour le gouvernement est de reconnaître la contribution de ces organisations au développement du secteur et de les intégrer dans la stratégie sectorielle. Pour aider à développer un contre-pouvoir dans les pays partenaires, il est indispensable d'apporter un appui aux ONG et aux OSC qui mettent l'accent sur le lobbying, le plaidoyer et la capacitation. Dans certains pays, des mécanismes de financement multi-donateurs ont été mis en place pour apporter un financement harmonisé et un appui en développement de capacités à de telles organisations.

van Reesch (2007)

41 Foster et al (2000) What's different in agricultural SWAPs?

Des normes élevées de GFP et de bonnes pratiques de GFP constituent des ingrédients clés pour cibler et exécuter des interventions qui ne créent pas de distorsions et soient axées sur le marché et capables de générer des bénéfices nets au profit des pauvres à long terme. Des utilisations novatrices des finances publiques pour stimuler la croissance en faveur de pauvres nécessitent toutefois d'excellentes capacités analytiques et managériales.

6.2 Alignement des programmes sectoriels avec les structures nationales

La réussite du 'rôle de levier' que joue le budget de l'Etat pour l'agriculture et le développement rural dépend, non seulement du leadership et des capacités du Ministère des Finances et du Ministère sectoriel, mais également de la résolution d'un certain nombre de défis, à savoir :

- (i) **La coordination de différents niveaux d'administration.** Là où les processus de décentralisation sont en cours, les budgets locaux et centraux ont besoin d'harmonisation et il peut être nécessaire de les consolider pour donner un aperçu des efforts du secteur public ;
- (ii) **Le suivi des dépenses de différents budgets publics.** Là où les fonds investis dans un objectif de politique viennent de différentes sources (ex : plusieurs ministères et différents niveaux), il devient difficile d'évaluer la contribution de n'importe quel budget, ou d'identifier quel budget a failli, ou lesquelles des insuffisances constatées sont les plus responsables de la sous-performance constatée au niveau du secteur.

La solution ici serait d'essayer de trouver le 'juste milieu' entre les objectifs de politique et les structures nationales. Là où la coordination entre budgets et entre institutions est susceptible d'être difficile, il est peut-être mieux de diviser le programme multisectoriel en unités alignées sur les structures administratives. Là où le cadre budgétaire d'un pays permet une coordination trans-sectorielle efficace de même qu'un suivi (ex : à travers une classification du programme dans le budget), un programme sectoriel unique peut alors être exécuté par différentes institutions en même temps (Encadré 14). Quelle que soit l'option choisie, il est important de ne pas perdre de vue l'objectif de renforcement des structures nationales.

Encadré 14: Programme de Modernisation de l'Agriculture (PMA) de l'Ouganda

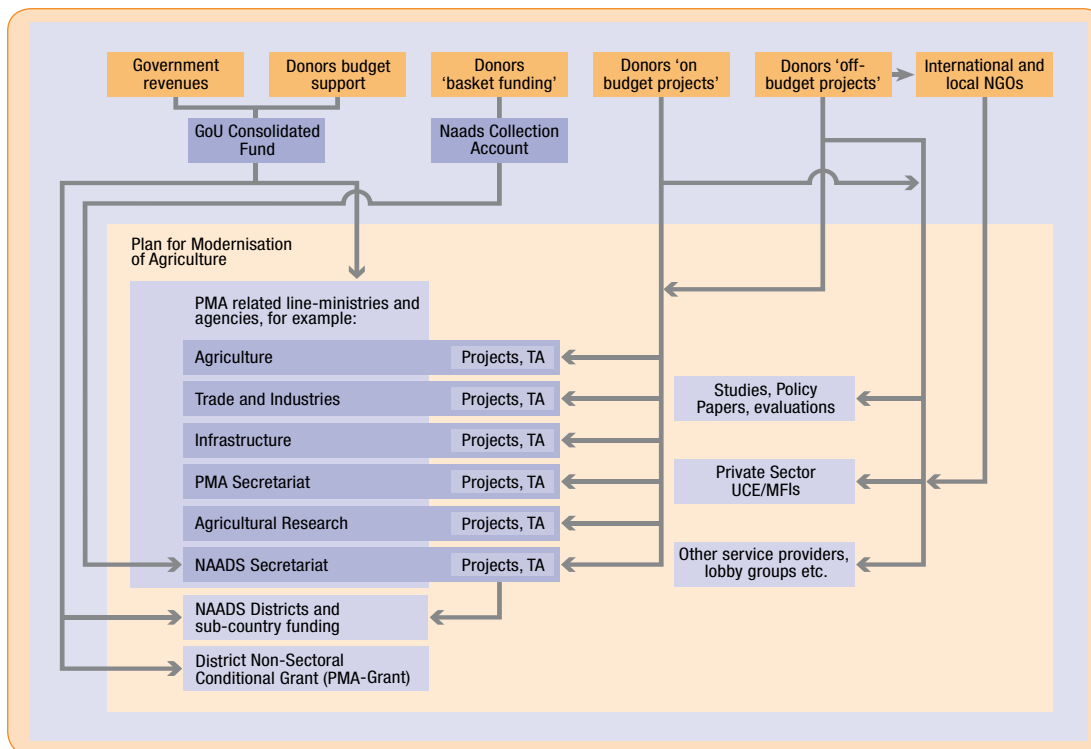
En Ouganda, les ministères techniques ont indiqué dans leurs Documents Cadre de Budget les dépenses qui sont liées au PMA. Un comité de pilotage du PMA, présidé par le Ministère des Finances, examine minutieusement les budgets et leur pertinence pour le PMA. Les nouveaux projets liés au PMA des ministères techniques et des donateurs sont examinés pour leur 'conformité au PMA', parmi tant d'autres, et les projets et programmes en cours sont encouragés à s'harmoniser avec les principes et piliers du PMA. Les dépenses liées au PMA sont évaluées annuellement et présentées dans un rapport par un consultant indépendant, et sont de l'ordre de 10% du budget annuel. L'avantage du système du PMA est que les dépenses de l'Etat sont décaissées en grande partie à travers le cadre budgétaire et les structures administratives existantes. Etant donné qu'en matière de conformité avec le PMA, l'accent est mis sur les principes du PMA et non sur les modalités de décaissement, le système permet une combinaison d'appui budgétaire, de fonds communs et de projets. En reconnaissant et en acceptant une diversité de modes de décaissement, le PMA demeure une plateforme ouverte pour les débats sur la politique sectorielle de développement rural, et ne constitue pas un domaine exclusif des bailleurs de l'appui budgétaire. L'appui de la CE au PMA s'est fait en réalité à travers une combinaison de trois modalités : des projets pour soutenir le secteur privé et pour la mise en place pilote de nouvelles institutions étatiques ; une mise en commun des financements pour le suivi de la mise en place réussie du programme de vulgarisation agricole (NAADS) ; et l'appui budgétaire sectoriel en appui au PMA dans son ensemble.

NAADS: National Agriculture Advisory Services

UCE: Uganda Commodity Exchange

MFI: Micro Finance Institutions

Bakema (2006)



6.3 Etablir le lien entre les budgets sectoriels et les cadres de dépenses à moyen terme

L'approche sectorielle vise l'élaboration d'un budget global qui inclut toutes les ressources disponibles pour le secteur (y compris l'aide) et toutes les dépenses faites dans le secteur (biens d'équipement et dépenses courantes). Les dépenses annuelles doivent être conditionnées par une perspective à moyen terme sur les besoins en ressources et sur les ressources disponibles. Idéalement, et en fin de compte, cela prendrait la forme d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT)⁴². Le changement vers une perspective de planification à moyen terme dans le cadre d'une approche sectorielle est particulièrement pertinent pour l'agriculture et le développement rural. D'abord, la croissance rurale en faveur des pauvres est un processus lent et progressif qui a besoin d'une perspective à moyen- (long) terme dans l'élaboration de la politique et du budget. Ensuite, le CDMT national à partir duquel les CDMT sectoriels sont dérivés offre un mécanisme puissant pour résoudre les questions trans-sectorielles.

Là où il y a un CDMT national et des CDMT sectoriels, (ou même là où ils sont toujours en cours d'élaboration), ils doivent être considérés (et poursuivis) comme étant des structures nationales à long terme sur lesquelles un budget de programme devrait s'aligner. La raison est que le budget nécessaire au financement d'un programme sectoriel peut ne pas couvrir l'ensemble du secteur ou tout le mandat de l'institution chargée de la mise en œuvre, ou alors, il peut toucher divers services sans couvrir totalement leur mission⁴³. Cela est particulièrement vrai quand le programme concerne le développement agricole ou la croissance rurale en faveur des pauvres. Ainsi, l'élaboration du budget d'un programme unique et d'un CDMT pour un programme unique qui couvre plusieurs ministères et services peut divertir énormément l'attention vers ce qui peut être un instrument temporaire, spécifique au programme, au prix du renforcement du budget standard et de la structure du CDMT. L'Encadré 15 présente une vue générale des trois types de budget sectoriel/CDMT.

42) Il n'est pas utile de rechercher un CDMT sectoriel en l'absence d'un processus de budgétisation annuelle crédible. Dans de tels cas, l'attention devrait d'abord être portée sur le processus de budgétisation lui-même. L'appui de la CE aux Programmes Sectoriels, pp. 20-21.

43) Boesen et Dietvorst (2007).

Encadré 15: Différents scénarios pour le budget sectoriel/CDMT

En fonction de l'envergure du secteur et de l'organisation du gouvernement, on distingue différentes modalités entre le programme sectoriel et son budget d'un côté et les ministères techniques gérant le programme et leurs budgets de l'autre :

1. Le budget sectoriel/CDMT est enraciné uniquement dans le ministère technique

C'est le dispositif le plus simple et souvent le préféré : il y a un ministère technique dirigeant le programme sectoriel, et le programme sectoriel couvre la totalité de la mission du ministère. Dans ce cas, le budget et le CDMT du programme sectoriel correspond à celui du ministère technique.

2. Les budgets des ministères techniques sont tirés du budget sectoriel/CDMT

Cela arrive quand les responsabilités du programme sectoriel sont réparties entre plusieurs ministères techniques mais qu'un seul programme de dépenses publiques a été élaboré pour le programme sectoriel dans son ensemble. Dans de tels cas, il faut définir clairement les responsabilités de la préparation et l'exécution des composantes du CDMT du programme sectoriel ; le secteur doit être clairement identifié dans le CDMT national (ou général) et une procédure doit être mise en place pour veiller à ce que le CDMT du programme sectoriel soit conforme aux contraintes financières du CDMT général.

3. Le budget sectoriel/CDMT est constitué des budgets/CDMT des différents ministères techniques

Cela se réfère à la situation où le programme sectoriel ne dispose pas de budget distinct pour lui-même, mais est financé à partir des budgets et CDMT des ministères (techniques) exécutants. Dans ce cas, il est important que les fonds pour l'exécution du programme sectoriel soit protégés au sein des CDMT contribuant afin de permettre une mise en œuvre synchronisée entre les secteurs. Pour ce scénario, il est nécessaire que le budget national comprenne une classification par programmes. Cela signifie que les dépenses sont classées selon les 'programmes' qui sont conçus pour satisfaire des objectifs spécifiques. Idéalement, un programme de classification serait transversal à la structure administrative d'un gouvernement.

Voir également : Les Lignes Directrices de la CE sur l'Appui aux Programmes Sectoriels, pp. 77-79

Lorsque le 'secteur' concerne l'agriculture, le premier de ces trois scénarios sera difficilement possible. Bien sûr, il est possible de concevoir un programme de développement basé sur la mission du Ministère de l'Agriculture (c'est-à-dire, en faire un acteur plus efficace dans la stimulation de la croissance agricole), dans ce cas, le budget du programme 'sectoriel' pourrait être égal à celui du Ministère. Toutefois, une approche sectorielle en agriculture dans son ensemble va devoir également résoudre des problèmes en dehors du mandat du Ministère de l'Agriculture, éventuellement même hors du mandat de l'Etat, rendant les scénarios 2 et 3 plus réalistes.

Lorsque l'approche sectorielle vise le développement rural, le scénario 1 est dans ce cas très peu probable à cause de la nature pluri-institutionnelle du secteur. Le scénario 2 serait une option si une coordination inter-ministérielle de haut niveau est possible. Là où cela n'est pas possible, alors un 'CDMT de développement rural' devient moins réaliste et le scénario 3 reste l'option la plus pratique.

6.4 Macroéconomie et gestion des finances publiques

La politique macro-économique et le système de gestion des finances publiques sont tous des déterminants importants de succès au niveau du programme sectoriel, parce qu'ils déterminent le contexte général dans lequel le programme sectoriel est exécuté⁴⁴. Les expériences ont montré que même les programmes sectoriels les mieux conçus peuvent dérailler à cause d'un mauvais environnement macro-économique⁴⁵. Le contexte macro-économique n'est pas toujours stable et les circonstances économiques peuvent se renverser. Il est donc important de tenir compte des conséquences des changements macroéconomiques sur le programme : quelle serait la résilience du programme dans une telle situation ? La sévérité de l'impact dépendra de la capacité à gérer et d'atténuer les risques, qui peuvent être réduits grâce à une diversification au niveau sectoriel et opérationnel, et également dans la conception du programme. Par conséquent, un programme entièrement centré sur le marché extérieur sera moins résistant qu'un programme centré sur la paysannerie nationale.

44) C'est pourquoi dans les Lignes Directrices de la CE sur l'appui aux programmes sectoriels, ces deux éléments représentent le terrain sur lequel est plantée la fleur du secteur.

45) Tel que spécifié dans les Lignes Directrices de la CE sur la Programmation, la Conception et la Gestion de l'Appui Budgétaire Général (01/2007) « la stabilité macroéconomique est une condition requise pour la croissance et la réduction de la pauvreté. Un environnement macro-économique orienté vers la stabilité qui évite la volatilité et promeut la durabilité dans les agrégats économiques clés va réduire les incertitudes et les risques, encourager les investissements et la confiance dans le futur, et de ce fait contribuer à la croissance, un condition nécessaire à la réduction de la pauvreté et « les politiques macroéconomiques orientées vers la stabilité contribuent à assurer que les dépenses budgétisées sont conformes aux allocations budgétaires »

Un bon système de GFP veille à ce que les priorités politiques se reflètent dans les allocations budgétaires et que les dépenses réelles soient en adéquation avec le budget approuvé. Malheureusement, les expériences des programmes sectoriels en agriculture suggèrent que souvent, une proportion importante du portefeuille d'investissements en agriculture n'est pas en adéquation avec les principes et les priorités fixés dans la stratégie gouvernementale pour le secteur. (Encadré 16).

Encadré 16: Dépenses publiques en agriculture: levier ou passif?

Une grande part des dépenses publiques ont servi à fournir des biens privés à des coûts élevés. Les revues des dépenses publiques suggèrent que les allocations budgétaires concernant les biens privés sont élevées en agriculture : 37% en Argentine (2003), 43% en Indonésie (2006), 75% en Inde (2002) et 75% en Ukraine (2005). Les transferts aux sociétés paraétatiques et les subventions au Kenya en 2002/03 représentaient 26% des dépenses totales de l'Etat en agriculture. En Zambie, en 2003/04 environ 80% des dépenses non salariales sont allées en subvention aux paysans pour des engrais et les prix du maïs. Les allocations pour les subventions détournent souvent les fonds des investissements à haute rentabilité en bien publics. En Zambie, seulement 15% du budget agricole 2003/2004 sont allés à la recherche, aux services de vulgarisation et aux infrastructures rurales – investissements qui ont généré de grands bénéfices, surtout en matière de développement et où les investissements dans la recherche ont produits des rendements moyens de 43% par an.

RDM 2008, pp. 115 et 165

L'enregistrement systématique des dépenses du secteur contribuerait à assurer que les dépenses correspondent davantage aux priorités du secteur. Pour rendre les rapports des dépenses publiques plus transparents, et pour aider les décideurs à déterminer de façon adéquate les allocations budgétaires sectorielles, des outils de diagnostic ont été développés et prennent en compte les Revues des Dépenses Publiques (RDP), les Evaluations de la Responsabilité Financière Nationale (ERFN) et les Enquêtes sur le Suivi des Dépenses Publiques (ESDP). C'est le cas des revues concernant les Dépenses Publiques et la Responsabilité Financière⁴⁶ (PEFA), promue par tous les donateurs, y compris la CE. Une réflexion devrait être menée au plan sectoriel, pour identifier toutes les recommandations sectorielles qui pourraient en sortir.

Il peut également être utile de voir s'il existe des revues de dépenses publiques par secteur (produites par le FMI). Si ce n'est pas le cas, l'introduction d'une telle revue pourrait permettre d'évaluer les coûts approximatifs des orientations et objectifs adoptés par le programme sectoriel⁴⁷.

Enfin, il pourrait être nécessaire de se référer à la Matrice d'Analyse Politique (MAP) s'il y en a. La MAP est une simple représentation sommaire généralement utilisée pour évaluer les politiques dans les études sectorielles. C'est un outil utile pour évaluer l'impact des réformes économiques sur les coûts et revenus de la production agricole, par exemple. Cet outil peut servir à l'analyse de la viabilité financière et économique d'un programme agricole sectoriel.

Pour surmonter la faible performance des finances publiques dans les secteurs de l'agriculture et du développement rural, ces outils doivent être utilisés pour déterminer les modes de financement favorables entre (i) les niveaux central et local ; (ii) les sous-secteurs ; (iii) les investissements et les coûts récurrents ; et (iv) les efforts pour accroître la productivité agricole et ceux visant à réduire les coûts de commercialisation (ex : les investissements dans les infrastructures rurales et le développement de marché peuvent avoir plus d'impact sur la croissance que les investissements dans l'agriculture elle-même).

6.5 L'importance des aspects revenus dans la gestion des finances publiques

En évaluant les systèmes de GFP, il est important d'accorder l'attention qu'il faut aux aspects revenu, plutôt que de se préoccuper uniquement de comment l'argent a été dépensé. Une mauvaise GFP au niveau local peut facilement étouffer la croissance économique locale, par exemple, par une imposition et des prélèvements excessifs sur les marchés et le commerce. C'est un risque, surtout lorsque les décaissements du niveau central vers le niveau local s'amenuisent, et que les administrations locales essayent de combler le déficit en accroissant de leur revenu local pour couvrir les dépenses de base comme les salaires.

Les secteurs productifs offrent des opportunités pour des recettes non fiscales prélevées sur la commercialisation et le commerce, ou sur la collecte et la transformation des ressources naturelles. La collecte

46) PEFA (www.pefa.org) vise à soutenir les approches intégrées et harmonisées en matière d'évaluation et de réforme dans le domaine des dépenses publiques, des passations de marchés et de la responsabilité financière.

47) Le manuel de la CE 'Analyse Financière et Economique des Projets de Développement', (Manuel EcoFin) propose pour cela une méthodologie sur la MAP et est disponible sur le site de la CE : http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/tools/europeaid_adm_manual_ecofin_fr.pdf.

de telles recettes non fiscales peut constituer une importante contribution aux finances du gouvernement local. L'enregistrement des recettes collectées peut fournir des indicateurs de substitution pour suivre la croissance dans le secteur. En outre, la collecte des recettes locales peut servir de motivation pour la performance et la responsabilité des prestataires de services et des usagers de ces services⁴⁸ et motiver les administrations locales à utiliser leurs fonds d'une manière qui contribue à créer un environnement favorable aux entreprises locales et à la croissance de l'économie locale. Les systèmes de collecte de recettes qui sont insuffisamment organisés en termes de motivations ou de transparence peuvent générer de la corruption et entraîner des pertes nettes de ressources pour le secteur.

Une attention portée aux aspects revenus constitue une condition préalable pour le développement des systèmes nationaux responsables et durables. (Encadré 17).

Encadré 17: Défis de la collecte de recettes: le secteur forestier en Tanzanie

En Tanzanie, les forêts et les bois couvrent environ 40% de la superficie des terres et fournit les moyens de subsistance à environ 87% de la population dans les zones rurales. Le secteur forestier est une importante source de revenus nationale, mais les communautés rurales, les conseils de districts et l'administration centrale ont perdu d'importantes recettes fiscales potentielles. Les pertes de recettes fiscales par les administrations de districts ont atteint jusqu'à 96% du montant total du revenu potentiel. Des recettes considérables se perdent également au niveau des exportations : les statistiques de commerce montrent que la Chine a importé 10 fois plus de bois que ce qui apparaît dans les informations sur les exportations au niveau de la Tanzanie. Le cadre politique et législatif du secteur est parfait, et s'il était mis en œuvre, il pourrait aboutir à une gestion plus durable et plus équitable de la forêt. Les problèmes résident dans l'application de la loi et la corruption ainsi que dans les structures de stimulation de la collecte des revenus.

Les recettes sont prélevées sur les revenus d'enregistrement et de collecte par les Agents Forestiers du District. Ces recettes remontent via le ministère sectoriel jusqu'au Trésor. Bien qu'il existe un système de retenue selon lequel 70% de ces recettes doivent être réinvesties dans le secteur forestier, en réalité, moins de la moitié retourne au secteur. Un deuxième système de collecte de revenu fonctionne à travers les Conseils de District, sur la base de prélèvement sur les produits forestiers. Cet argent va dans le fonds commun du Conseil du District et est par la suite réparti selon leurs priorités. La plupart de cet argent est utilisé dans la santé et l'éducation, et très peu retourne dans les caisses de gestion de la forêt, entraînant ainsi un épuisement des ressources forestières. Pour renverser la tendance, Il faut un engagement soutenu pour enrayer la corruption et améliorer la gouvernance, l'application de la loi, et la transparence dans le secteur forestier. Une revue du système de recettes visant à améliorer les motivations à collecter et à réinvestir est en cours.

TRAFFIC (2007); INDUFOR (2007); Tanzania Development Partners Group (2007)

6.6 Choisir les modalités de financement appropriées

Lorsque l'on appuie des programmes sectoriels, il faut prendre une décision sur le type et la combinaison de modalités de financement entre l'appui budgétaire, les fonds communs ou les procédures de projet de la CE.

La question de savoir si l'appui budgétaire sectoriel est une option dépend de l'évaluation satisfaisante de la situation macro-économique en général de même que celle du secteur. En plus de la stabilité macroéconomique, un autre critère d'éligibilité de l'appui budgétaire est que le pays ait une bonne GFP. L'évaluation de la GFP doit se pencher sur deux choses : (i) la qualité du système de GFP et (ii) l'existence et la qualité du processus de réforme de la GFP. Le système de GFP peut être évalué au niveau du pays en général, et au niveau du secteur. L'évaluation au niveau général est une obligation, même là où l'appui budgétaire ne concerne que le niveau sectoriel. Cela est dû au fait que les insuffisances au niveau de la GFP sectorielle ont souvent des causes systémiques qui sont enracinées dans le système général de GFP, et ne peuvent être résolues qu'au niveau national. Quand un pays reçoit déjà un appui budgétaire général, le critère d'éligibilité a déjà été rempli également pour l'appui budgétaire sectoriel. Les évaluations de la GFP du secteur servent à informer le programme d'appui, par exemple sur la nécessité et le type de développement de capacités en GFP nécessaire au niveau du secteur⁴⁹.

L'appui budgétaire sectoriel est l'une des modalités de financement de choix de la CE pour l'appui aux programmes sectoriels, y compris ceux en agriculture et développement rural. Toutefois, l'appui budgétaire est limité au budget de l'Etat, et le budget de l'Etat devrait se limiter aux responsabilités de l'Etat. Là où le

48) Les programmes des Structures de Recettes soutenus par les bailleurs ont eu un impact sur la réduction de la pauvreté et ont contribué à renforcer les institutions (Evaluation du DFID des Projets de Recettes citée dans le CAD-OCDE, 2006).

49) Lignes Directrices de la CE sur l'Appui aux Programmes Sectoriels, pp. 93–94.

programme ou la politique sectoriels indique également la nécessité d'un appui aux acteurs non-étatiques (ex : le renforcement des capacités des ONG, des unions de producteurs, ou des entrepreneurs privés), il faut alors prendre en compte les contraintes de capacités au niveau gouvernemental ou les divergences d'intérêts, car, elles peuvent amener à considérer d'autres modalités tels que le fonds commun ou le mode projet. Les canaux de décaissement de ces fonds doivent être choisis minutieusement. Les options possibles sont les suivantes :

- (i) A travers le budget de l'Etat en appui à un programme sectoriel qui sert de référence et qui stipule clairement l'appui aux acteurs non-étatiques ;
- (ii) Aux acteurs non-étatiques directement, mais reflété dans le budget sectoriel (c'est-à-dire 'inclus dans le budget', mais pas à travers le Trésor) ; ou
- (iii) Directement aux acteurs non-étatiques, aligné sur la politique sectorielle, mais ne se reflète pas dans le budget sectoriel (c'est-à-dire, 'non inclus dans le budget').

De façon claire, et en vue de parvenir à une 'concordance' optimum entre les objectifs de politiques et les ressources dans le secteur, plus l'aide financière des bailleurs est 'inclue dans le budget', mieux c'est. Quelle que soit la modalité choisie, et quel que soit l'acteur bénéficiaire de l'appui (qu'il soit public ou privé), l'important est que l'appui aux secteurs rural et agricole soit prévisible: (i) sur le long terme et (ii) et dans l'année pour concorder avec les cycles budgétaires. Quand les fonds sont en appui au budget de l'Etat, ils doivent être alignés sur le cycle budgétaire, et les engagements doivent être pris suffisamment tôt dans l'année budgétaire pour être intégrés dans la planification autour du cycle agricole.

6.7 Equilibrer l'appui financier et les autres appuis

Le développement rural doit se faire au travers d'un processus de capacitation technique et politique lent, progressif et dirigé par les acteurs locaux. Du point de vue du budget de l'Etat, l'agriculture et le développement rural sont des secteurs à décaissements lents. Cela signifie que pour certains bailleurs de fonds, il peut y avoir une tension entre la nécessité de décaisser et celle d'une approche patiente, progressive, dirigée localement et qui est nécessaire à la croissance rurale (Encadré 18).

Encadré 18: Repenser l'aide : équilibre entre idées et argent

L'aide financière fonctionne dans un environnement de bonne politique où il a été prouvé qu'elle mène à une croissance plus rapide, à une réduction de la pauvreté, et des avancées dans les indicateurs sociaux. Dans les pays où il y a une gestion économique saine, l'aide agit comme un aimant et 'attire' des investissements privés à raison de presque 2\$ US pour 1\$ US de l'aide. Dans ces pays, l'aide a renforcé la confiance du secteur privé à investir. Cependant, dans des environnements à forte distorsions, l'aide a 'au contraire chassé' les investissements privés.

Dans les pays à gestion économique saine, l'aide peut être fournie sous forme d'appui budgétaire, ce qui simplifie l'administration et réduit les charges administratives. Dans les pays où les politiques sont fondamentalement saines, mais avec de faibles capacités à fournir les services, l'aide sous forme de projet peut être un catalyseur pour l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques. Dans des pays où les politiques sont mauvaises, les financements bénéficieront très peu à l'efficacité des services publics ou à l'allocation adéquate des dépenses. Toutefois, l'aide peut soutenir la réforme, même dans les environnements les plus distordus, mais cela demande de la patience et une focalisation sur les idées, non sur l'argent. Dans certains des pays les plus pauvres, l'Etat ne génère ni politiques ni de services efficaces, c'est ce qui explique que les transferts d'Etat à Etat ont donné de mauvais résultats. Malgré cela, il existe souvent des champions de la réforme locale ou sectorielle et une assistance efficace dans ce cas, a souvent aidé les réformateurs à développer et tester leurs idées. Dans ces contextes, les idées seront typiquement plus utiles que les financements à grande échelle. La capacité des donateurs à travailler dans ces environnements a souvent été entravée par une 'culture d'approbation et de décaissement' qui n'accorde pas de valeur aux activités à petite échelle, qui demandent beaucoup de travail pour les bailleurs. De par le passé, les institutions ont trop souvent mis l'accent sur le montant qu'elles décaissent et sur les l'exécution physique des projets qu'elles financent. L'évaluation de l'aide au développement devrait plutôt chercher à évaluer dans quelle mesure les fonds ont contribué à la création d'environnements politiques sains et aux changements institutionnels qui aboutissent à des meilleurs résultats.

Source: Banque Mondiale (1998) Evaluation de l'aide : Qu'est-ce qui marche, qu'est-ce qui ne marche pas et pourquoi?

Ainsi, en appuyant les programmes agriculture et développement rural, il faudrait se rappeler que 'l'argent peut résoudre un problème, seulement là où l'argent constitue le problème'. Là où la mauvaise gouvernance constitue la cause profonde du sous-investissement, ou des investissements mal orientés, une aide financière accrue des bailleurs de fonds apportera une plus value seulement si résolution de ce problème est faite simultanément. Les processus de démocratisation en cours, de participation de la société civile, des réformes de gestion du secteur public, de décentralisation, de lutte contre la corruption, de même l'augmentation du poids de l'agrobusiness, améliorent les perspectives de vaincre les problèmes de gouvernance⁵⁰. L'appui financier au secteur peut (dans certains cas) être utilement équilibré avec l'appui à l'amélioration de la gouvernance du secteur, de même que les processus qui la sous-tendent.

6.8 Questions clés concernant les budgets sectoriels et la gestion des finances publiques

La gestion des finances publiques devrait être traitée au niveau pays d'abord, et au niveau sectoriel seulement après. Cela est dû au fait qu'une grande partie des insuffisances en GFP au niveau sectoriel ne peuvent se résoudre qu'au niveau national. Toutefois, même si les systèmes de GFP existants sont considérés comme pas très efficaces, les pays peuvent accéder à l'appui budgétaire s'ils peuvent démontrer leur engagement à exécuter des politiques qui apportent des réponses pertinentes aux insuffisances identifiées dans la GFP⁵¹.

Financer l'Etat pour les tâches de l'Etat et éviter de rendre les Etats responsables du financement des objectifs de politiques tels que le renforcement des associations paysannes, l'organisation d'associations autour de produits de base et le renforcement des capacités du secteur privé et de la société civile. Le regroupement de l'appui de l'Etat et de celui des acteurs non étatiques en un seul programme géré par l'Etat peut aboutir à des tensions.

Rechercher les meilleurs choix, pour faire le lien entre la politique sectorielle et le budget/CDMT du secteur. Quand la performance du secteur dépend de plusieurs ministères de même que d'acteurs en dehors de l'Etat, il est nécessaire de peser les options par rapport budget qui finance la politique sectorielle. Il faut examiner attentivement les options, au cas par cas, avant de décider s'il faut répartir le budget entre différentes institutions et acteurs (ex : sous la forme de sous-programmes), ou s'il faut que le budget reste intact avec différentes institutions et acteurs qui peuvent y 'puiser' (ex : sous la forme d'un système de classification du budget).

Il faut accorder l'attention nécessaire aux flux de revenus y compris les systèmes de recettes non fiscales. Les améliorations dans la collecte ou dans son utilisation peuvent accroître les ressources de l'Etat tout en améliorant la responsabilité nationale. La collecte de recettes locales liées aux budgets locaux peut stimuler la croissance locale sur la base de liens clairs et directs entre l'utilisation de services et les coûts des services.

Il faut éviter de trop mettre l'accent sur le niveau central et sur l'Etat. Les approches sectorielles peuvent présenter des tendances à la centralisation par leur focalisation sur l'Etat et sur le budget public comme principaux moyens de réduction de la pauvreté. Dans les secteurs productifs, les acteurs de la croissance en faveur des pauvres sont très proches du terrain, ex : les petits exploitants, les petites et moyennes entreprises et l'administration locale. Les approches sectorielles doivent en prendre conscience et équilibrer l'appui entre les acteurs étatiques et non étatiques, et entre les niveaux nationaux et sous-nationaux.

Il peut être nécessaire que l'appui public soit fourni directement par les donateurs au secteur privé, surtout lorsque l'appui à travers l'Etat rencontre des contraintes de capacités ou des divergences d'intérêts. Quand les bailleurs de fonds soutiennent directement les acteurs privés, cet appui ne devrait pas créer de distorsions, et devrait être aligné sur la politique du secteur.

Equilibrer l'appui entre argent et idées. Pour les secteurs productifs, les budgets publics n'ont pas toujours été utilisés de façon optimum, et par conséquent, n'ont pu être pas pu agir en tant que levier pour stimuler la croissance du secteur privé. Il est peu probable que plus d'argent fasse plus de bien lorsque les cadres politiques et institutionnels n'ont pas été améliorés en premier lieu. La GFP en agriculture liée aux processus de décentralisation en cours rencontre de nombreux défis ; par conséquent, il va falloir d'abord renforcer les capacités.

50 Malheureusement, les problèmes de gouvernance ont tendance à être plus sévères dans les pays agricoles où l'Etat joue un rôle particulièrement important dans la résolution des échecs des marchés. Dans ces pays, l'aide au développement constitue déjà une part importante du budget de l'agriculture : pour 24 pays sub-sahariens, l'APD atteint en moyenne 28% des dépenses totales du secteur agricole ; au Mozambique, Niger, et Rwanda, l'APD atteint en moyenne plus de 80% des dépenses totales du secteur agricole (RDM 2008, PP 245 ET 257).

51 Lignes Directrices de la CE sur la Programmation, la Conception et la Gestion de l'Appui Budgétaire Général, pp 30-31.

7. COORDINATION DES DONATEURS ET DU SECTEUR

Les processus de coordination comprennent deux mécanismes de base : (i) la coordination du gouvernement et autres acteurs nationaux et (ii) la coordination des donateurs intervenant dans le secteur. Bien que ces deux dimensions se chevauchent, il est important de faire la distinction sur le plan conceptuel en vue de protéger la responsabilité et l'appropriation nationale⁵².

7.1 Coordination au niveau politique

La coordination des acteurs du secteur rencontre de nombreux défis dans les secteurs multiples et les secteurs à acteurs multiples comme le développement rural. Même en agriculture, la coordination s'est avérée être le principal goulot d'étranglement dans les programmes qui ont essayé d'intégrer plusieurs ministères dans un cadre de programme unique.

La création d'une vision et d'un objectif communs pour le secteur est réalisable cependant au niveau politique. Lorsque cela est fait, l'alignement des activités avec la politique sectorielle (ou macro) peut fournir la base pour la coordination des acteurs étatiques et non étatiques dans le secteur. L'importance d'une vision globale claire, traduite en un cadre cohérent pour toutes les politiques sectorielles, ne peut être surestimée dans les secteurs dont la performance dépend des relations efficaces entre secteurs. Une fois qu'un tel cadre existe, on peut vérifier la concordance des interventions dans le secteur avec la politique ; on peut orienter les nouveaux projets pour veiller à ce qu'ils soient alignés. L'alignement des donateurs ne devient également possible que lorsqu'un cadre de politique clair est en place.

7.2 Coordination pendant la mise en œuvre du programme

La coordination est plus difficile au niveau du *programme sectoriel*. Des mécanismes de coordination sophistiqués peuvent permettre de produire une vision commune au début de la conception du programme entre bailleurs de fonds, secteur privé et société civile, mais l'expérience a montré que les programmes sectoriels couvrant tout conduisent inévitablement à des conflits d'intérêts, conflits qu'on ne peut pas facilement résoudre à travers la 'coordination' : le premier Programme Agricole Sectoriel du Kenya a fini par se bloquer en essayant de coordonner 11 ministères en même temps que les acteurs non étatiques concernés. La Stratégie actuelle pour la Revitalisation de l'Agriculture vise à coordonner six ministères et les représentants non étatiques associés. La réalisation de consensus prend du temps, et la prise de décision est suffisamment lente pour protéger les intérêts de tous ceux qui sont impliqués.

Une approche plus pratique est celle de programmes qui se complètent mutuellement élaborés dans le cadre d'une politique sectorielle unique (Encadré 18). Là où les programmes (sous-) sectoriels sont gérés par le gouvernement, la coordination du programme devrait être dirigée par le gouvernement, et inclure les acteurs non étatiques le cas échéant. Là où les programmes sont dirigés par des acteurs non étatiques, l'acteur en charge est responsable de la coordination, et les mécanismes de coordination peuvent inclure les acteurs étatiques s'il y en a. Il est important que la faisabilité de la coordination autour des activités du programme soit l'un des facteurs déterminants pour la taille et le champ d'application du programme ou du sous-programme. En d'autres mots : *là où la coordination pose problème, élaborer des programmes sous-sectoriels plus petits, plutôt que des mécanismes de coordination plus grands*.

7.3 L'importance de l'implication de l'administration centrale

La coordination repose essentiellement sur le gouvernement central, c'est-à-dire les Ministères des Finances et/ou de la Planification, les Commissions Nationales de la Planification, etc. C'est particulièrement le cas lorsque le rendement du secteur dépend de la bonne coordination des activités entre les différents ministères techniques. L'expérience acquise par des unités coordonnant des programmes sectoriels agriculture⁵³ suggère que l'une des raisons du blocage de l'exécution du programme est le manque d'un mandat de coordination clair attribué au Ministère de l'Agriculture par rapport aux autres ministères sectoriels 'sœurs'. Une bonne coordination du programme nécessite l'approbation et/ou l'implication du gouvernement central, par exemple sous forme de présidence de l'unité de coordination du programme, non par un ministère technique, mais par le Ministère des Finances et/ou de la Planification, ou par la Présidence, Vice-présidence ou premier ministre.

⁵² Lignes Directrices de la CE sur l'Appui aux Programmes Sectoriels, pp. 21–22.

⁵³ La plupart des programmes sectoriels agricoles ont des unités de coordination qui leur sont rattachés. Ces unités se présentent différents noms, mais qu'elles soient appelées Secrétariat (Ouganda), Secrétariat Exécutif (Burkina Faso, Niger), Bureau (Malawi, Ghana), Groupe Consultatif (Zambie) ou Unité de Coordination (Kenya), leur rôle est essentiellement le même : appuyer et coordonner la mise en œuvre du programme.

La deuxième raison qui justifie la forte implication de l'administration est que les programmes en agriculture et développement rural ont souvent un agenda (de réforme) politique, alors que les unités de coordination basées dans les ministères sectoriels (souvent avec des cadres inférieurs) n'ont pas suffisamment de poigne pour mener de tels programmes à bien.

7.4 Coordination des bailleurs en vue de soutenir (et non éclipser) la coordination sectorielle

L'efficacité de l'aide tel qu'exprimé dans les Déclarations de Rome et de Paris constitue le déterminant essentiel des efforts de coordination, avec des résultats tels que l'augmentation des missions et évaluations conjointes et un nombre croissant de donateurs approuvant les agendas de politiques nationales. Ces résultats sont désirables, surtout dans les pays dépendants fortement de l'aide. Toutefois, il est capital de ne pas perdre de vue le fait que la coordination des donateurs est un moyen, et non une fin en soi. Par conséquent, il est important que la coordination du secteur national vienne en premier et que la coordination des bailleurs soit considérée dans ce contexte (Encadré 19)⁵⁴.

Encadré 19: Les défis de la coordination du secteur : le cas du PRORURAL au Nicaragua

PRORURAL est un programme relativement nouveau, introduit en 2005. Il couvre le secteur productif rural, dont l'agriculture, mais également le secteur forestier, l'aquaculture, et même les revenus ruraux non agricoles. Au Nicaragua, les institutions publiques qui sont concernées par l'agriculture et le développement rural font partie d'un collectif appelé SPAR. Un des objectifs du PRORURAL est de moderniser et renforcer le cadre institutionnel du SPAR, et les institutions qui le composent. Le Ministère de l'Agriculture et de la Foresterie (MAGFOR) est l'institution chef de file régulant le secteur. La coordination constituait une entrave majeure au développement du secteur : au sein du SPAR, il y avait très peu de communication entre institutions. La situation a été exacerbée par le fait que l'Institut du Développement Rural consommait jusqu'à 70% des ressources du secteur, mais rendait compte à la Présidence et non au MAGFOR. Depuis l'avènement de PRORURAL, la coordination du secteur s'est améliorée : les institutions du SPAR échangent les informations de façon plus efficace, et se sont donné la main pour élaborer les plans annuels pour le secteur. Toutefois, il semble que l'effort nécessaire pour la coordination au sein du SPAR et avec les donateurs a été si important que très peu d'attention a été accordée à la coordination avec le reste du gouvernement. Pas moins de 17 bailleurs collaborent au niveau de la stratégie.

Steven Wiggins et al. (2007); Anson et Pfaumann (2006)

Dans la pratique, une approche sectorielle commence souvent par mettre l'accent sur la coordination des bailleurs de fonds, surtout là où les programmes fragmentés des bailleurs sont considérés comme étant un obstacle majeur au développement. Dans les pays et secteurs dépendants de l'aide, la magnitude et la complexité de la tâche de coordination des bailleurs peut éclipser la coordination des parties prenantes nationales dans le secteur globalement. La tâche consiste alors à veiller à ce que les efforts de coordination des donateurs n'éclipsent pas la coordination nationale du secteur, mais prépare plutôt le terrain, surtout à travers le renforcement des systèmes, processus et procédures nationaux. De cette façon, la coordination des bailleurs (même si elle constituait un objectif de son propre chef initialement) peut toujours devenir un moyen pour parvenir à cette fin (Encadré 20).

Encadré 20: Le Mécanisme du Flux du Fonds Commun dans le Programme ProAgri du Mozambique

L'un des huit composantes de ProAgri porte sur la réforme institutionnelle du Ministère de l'Agriculture (MINAG). Une bonne partie de l'attention a été vouée à cette composante pendant la première phase (1998-2003) et également pendant la deuxième phase (2005-2009). Le Ministère est soutenu par un Programme d'Appui Budgétaire Sectoriel, auquel contribuent huit donateurs. Un élément central du programme d'appui est le 'Mécanisme de Flux du Fonds Commun' (CFFM), qui finance les dépenses convenues de commun accord et conformes aux huit principes de ProAgri. En vue de permettre au CFFM de fonctionner, les bailleurs ont convenu d'un cadre commun de planification et de budgétisation ; d'un suivi commun des résultats ; et d'une structure commune pour le dialogue avec le Ministère. La coordination des bailleurs se fait à travers le Groupe de Partenaires de ProAgri (GPP), auquel sont également conviés les bailleurs ne participant pas au ProAgri ni au CFFM. Le CFFM a été mis en place comme un fonds commun partiellement inclus dans le budget, mais a évolué pour devenir le premier appui budgétaire sectoriel du pays en tant que tel.

Bien que le CFFM ait commencé avec des bailleurs alignés derrière un programme et une méthode de financement particuliers, le processus a généré des capacités et une continuité dans le processus institutionnel du secteur dans son ensemble, et s'est progressivement enraciné dans des systèmes nationaux consolidés, avec l'alignement progressif des bailleurs sur les systèmes et procédures de l'Etat. Cela a contribué à l'alignement progressif de ProAgri avec le système général de planification, de budgétisation et gestion des finances publique de l'Etat, qui à son tour, a tracé la voie pour l'Appui Budgétaire Général. En fait, l'ABG est devenu de plus en plus le déterminant pour davantage d'harmonisation et d'alignement dans le secteur agricole. Cette expérience montre que même quand l'impulsion pour la coordination vient des bailleurs, et que la raison de cette coordination est l'efficacité de l'aide, le processus peut toujours avoir un effet multiplicateur sur le développement du secteur dans son ensemble.

Millecam (2006); Evans et al. (2007)

7.5 Coordination avec les acteurs non étatiques

Dans les secteurs productifs, il est essentiel que l'Etat recherche le point de vue de toutes les parties prenantes s'il veut devenir un facilitateur efficace de la croissance. A cette fin, les mécanismes de coordination mis en place dans ces secteurs invitent souvent les représentants des unions de producteurs, d'associations autour de produits de base, les leaders traditionnels, les groupes de femmes et d'autres représentants du secteur privé et de la société civile. Comme exemple, nous avons les Comités Agricoles de District mis en place dans le cadre du Programme d'Investissement du Secteur Agricole de la Zambie (mis en place en 1996 et toujours opérationnel !) et les Conseils Provinciaux Pluri-Acteurs Agricoles et de Développement Rural mis en place de le cadre de ProAgri au Mozambique. Bien que ces mécanismes soient nécessaires, il faut se rappeler qu'ils ne constituent pas les seules voies de concertation avec les parties prenantes. Les concertations dirigées par l'Etat et les mécanismes de coordination tendent à promouvoir une notion de coordination orientée par l'offre. Un développement efficace des secteurs agricole et rural a également besoin d'une notion de coordination orientée par la demande, ex : à travers des groupes de pression qui ont souvent vu le jour autour d'intérêts communs et qui demandent que leur voix soit entendue. Il faut de l'espace, et parfois de l'appui, pour que ces groupes émergent et se développent (Encadré 21).

Encadré 21: Acteurs non étatiques et plan d'action de l'efficacité de l'aide

La tendance actuelle est de penser à l'efficacité de l'aide en termes de partenariats consolidés entre les donateurs et les Etats bénéficiaires, avec un accent implicite sur les approches Etat à Etat, et une attention explicite sur certaines fonctions de l'Etat, telle que la planification et la programmation, la gestion des finances publiques et la passation des marchés. Bien qu'il y ait un petit risque que le secteur privé soit oublié dans le discours sur le développement, une plus grande attention devrait être accordée aux différents rôles que la société civile peut jouer. Egalement absent du plan d'action international sur l'efficacité de l'aide, c'est la reconnaissance claire que le changement est politique par nature et nécessite des acteurs non étatiques actifs, diversifiés et dynamiques pour assurer la bonne gouvernance, la responsabilité nationale et le respect des droits de l'homme. Bien que l'amélioration de la gouvernance soit au cœur du plan d'action international sur l'efficacité de l'aide, il faut rendre cet aspect du plan d'action beaucoup plus opérationnel.

Lavergne and Wood (2006)

Cette focalisation presque exclusive sur les partenariats entre donateurs et Etats bénéficiaires contient un risque particulier pour l'agriculture et le développement rural. Ces secteurs dépendent souvent de solutions locales qui ne peuvent pas toujours facilement se répliquer en programmes nationaux, et dont le succès dépend dans une large mesure, des acteurs non étatiques. Dans ces secteurs, les acteurs non étatiques peuvent être impliqués à trois niveaux :

- (i) En tant que donateur, c'est-à-dire, ONG ou acteurs privés comme les unions de producteurs, les partis politiques et la presse des pays développés soutenant la société civile, les ONG ou les organisation privés et les entrepreneurs dans les pays en développement ;
- (ii) En tant que partenaire au développement basé au niveau national, à savoir, les ONG ou acteurs privés que l'on doit consulter dans le cadre du dialogue politique et de programme, ou contracter pour la mise en œuvre, pour par exemple exécuter des fonctions publiques (externalisées par le gouvernement) ou des fonctions non publiques (contractées par les bailleurs) qui sont importantes pour le développement du secteur et conforme à la politique du secteur.
- (iii) En tant que bénéficiaire de l'aide au développement, à travers laquelle l'appui à une politique sectorielle est réparti entre acteurs étatiques et non étatiques pour permettre une exécution équilibrée.

7.6 Coordination des donateurs : d'une perspective programme à une perspective sectorielle

Les donateurs devraient s'aligner derrière une politique sectorielle propre à l'Etat, mais la politique n'a pas besoin d'être traduite en un programme unique. Là où un ministère sectoriel assume un important programme (sectoriel), les donateurs peuvent fournir l'appui (budgétaire) pour permettre au secteur ministériel d'assumer ses responsabilités dans le cadre de la politique sectorielle. Là où la politique sectorielle nécessite des programmes additionnels gérés par d'autres acteurs, un appui supplémentaire des bailleurs peut leur être accordé, qu'ils soient acteurs étatiques ou non étatiques.

Quand les donateurs préfèrent (ou sont limités à) l'utilisation d'un instrument spécifique pour la fourniture de l'aide, la coordination des donateurs peut aider à identifier les scénarios qui conviennent. Les bailleurs de fonds qui préfèrent utiliser l'appui budgétaire peuvent être mieux placés pour soutenir les fonctions du gouvernement. Les autres peuvent soutenir les acteurs non étatiques, pourvu qu'un tel appui soit conforme à la politique générale, et adhère aux principes de renforcement des systèmes nationaux et de développement des capacités des acteurs locaux. Par exemple, là où l'Etat se retire de certains domaines de prestations de services qui sont mieux gérés par le secteur privé ou les ONG, le développement des capacités de ces acteurs sera probablement une condition nécessaire pour une mise en œuvre effective de la politique.

La coordination des donateurs intervenant dans le secteur ne devrait pas se limiter à ceux soutenant le programme dirigé par l'Etat. L'absence de coordination des donateurs qui travaillent en dehors des programmes de l'Etat peut avoir d'importants effets en agriculture et développement rural⁵⁵. Mais ce type de coordination des donateurs, c'est-à-dire, la coordination des donateurs dans tout le secteur par opposition à la coordination limitée à un programme ou un mode de financement, est un travail difficile. La Plateforme mondiale des donateurs pour le développement rural coordonne la politique des donateurs en agriculture et Développement Rural. La plateforme offre également une assistance pratique au niveau pays (Encadré 22).

Encadré 22: La Plateforme Mondiale des Donateurs pour le Développement Rural

La Plateforme mondiale des donateurs pour le développement rural est une initiative conjointe des donateurs et a été créée en 2004. Elle regroupe les principales organisations bilatérales et multilatérales dans un effort coordonné pour une bonne exécution des programmes de développement rural et une amélioration de l'efficacité de l'aide. La Plateforme travaille conformément à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et la Déclaration de Rome sur l'Harmonisation. Les interventions de la Plateforme se font à travers un réseau de Points Focaux dans chacun des organisations membres (il s'agit le plus souvent des personnes responsables du développement rural et/ou des unités d'harmonisation), tous connectés à travers le Secrétariat de la Plateforme. Les échanges Nord-Sud se sont intensifiés avec quatre pays partenaires de la plateforme (le Burkina Faso, le Cambodge, le Nicaragua et le Vietnam) où le programme d'harmonisation et d'alignement est exécuté. Une activité récente de la plateforme a porté sur une revue documentaire et une évaluation nationale sur l'Analyse des Approches Sectorielles en Agriculture et Développement Rural.

Pour plus d'informations, voir : www.donorplatform.org.

7.7 Questions clés concernant la coordination des donateurs et du secteur

Renforcer le rôle du gouvernement central en matière de coordination sectorielle. Cela est particulièrement important dans les contextes multisectoriels, et là où les ministères sectoriels n'ont pas de mandat de coordination claire sur les autres ministères sectoriels. C'est aussi important, pour les programmes ou composantes de programmes qui traitent avec des questions politiquement sensibles telles que la réforme institutionnelle, la privatisation des sociétés paraétatiques et la déconcentration ou décentralisation des pouvoirs et des ressources.

Appuyer l'implication des acteurs non étatiques, dans leur rôle de donateurs, en élargissant les mécanismes de coordination des donateurs pour inclure également les donateurs non gouvernementaux intervenant dans le secteur, mais également dans leur rôle de partenaires au développement (contractés par l'Etat ou les donateurs), et même en tant que bénéficiaires de l'appui direct, pourvu que cet appui soit aligné à la politique nationale pour le secteur et respecte les principes de renforcement des systèmes locaux (nationaux).

⁵⁵ Par exemple, il est difficile d'expliquer à un village qu'il doit contribuer à la construction d'un forage parce que cela est exigé par la politique nationale, alors que le village reçoit un forage construit gratuitement par une ONG.

Appuyer l'élaboration d'un concept partagé sur le 'respect de la politique' et sa prise en compte systématique dans toutes les opérations de coordination des acteurs au sein du programme sectoriel mais également au-delà. Cela permettra éventuellement d'élaborer des programmes plus petits et plus réalisables, dont la politique d'orientation conjointe permet d'assurer que la somme dépasse les parties.

Eviter les structures de coordination parallèles du programme sectoriel qui ne tiennent pas compte des structures nationales. Les mécanismes de coordination qui transcendent les structures nationales existantes peuvent dévier l'attention des systèmes existants. Il faudrait éviter cela à tout prix, car les mécanismes liés au programme ont très probablement une existence temporaire.

La faisabilité de la coordination devrait déterminer la taille du programme sectoriel. Les difficultés de coordination doivent être prises en compte lors de la délimitation du programme sectoriel ou des sous-programmes sectoriels. Il peut être nécessaire de subdiviser les cadres de programme impliquant plusieurs ministères en unités d'acteurs plus réduits pour permettre la prise de décision. La coordination de ces (sous-) programmes peut alors être guidée par un cadre de politique unique, plutôt que par un cadre de programme unique. Si la politique est claire sur l'orientation et les rôles, alors, les programmes élaborés dans le cadre de la politique devraient se compléter.

Favoriser une coordination suscitée par la demande. Par exemple, en permettant une prise de conscience, en soutenant l'accès aux plateformes de concertation et aux sources d'informations et en renforçant les capacités des groupes d'intérêts et de pression importants pour le développement du secteur. Quand on appuie la concertation entre parties prenantes, éviter de ne mettre l'accent que sur les enquêtes, les fora politiques, et le suivi des clients (comme mécanismes axés sur l'offre), mais également, prendre en considération l'appui aux unions de paysans, aux organisations de produits et organisations similaires autour des préoccupations des acteurs (sectoriels) (plutôt qu'autour des mécanismes de mise en œuvre).

Considérer la coordination des donateurs comme un tremplin pour une meilleure coordination du secteur (ne pas laisser la coordination des donateurs éclipser la coordination du secteur). Par exemple, dans les pays dépendants de l'aide, la coordination des donateurs est à la fois urgente et complexe, il est peut être nécessaire d'accorder plus d'attention à cela pendant les premières étapes de l'approche sectorielle. Toutefois, en permettant à la coordination des donateurs d'aller plus vers les systèmes nationaux (à travers un meilleur alignement), cela peut contribuer à l'objectif ultime qui est le renforcement des systèmes nationaux et une meilleure performance des secteurs.

8. INSTITUTIONS ET CAPACITÉS

Une approche sectorielle est une prise en compte systématique du secteur dans son ensemble en vue de résoudre les insuffisances dans la gestion de ce secteur, que ce soit en termes de politique, de finances ou d'activités. En ayant une vue holistique, l'approche sectorielle vise à répondre d'abord aux priorités et, parmi elles, aux activités inter reliées simultanément. Là où le secteur manque de définition et de vision claires, ces dernières constituent les priorités sans lesquelles il serait difficile d'avancer. Toutefois, il n'est pas utile d'investir trop de temps dans l'élaboration d'une politique sectorielle presque parfaite, si parallèlement, les capacités humaines et financières sont insuffisantes pour mettre en œuvre la politique. Ainsi, un certain nombre de questions méritent d'être traitées en parallèle pour permettre au secteur d'avancer dans son ensemble.

Il est par conséquent capital, en matière d'approche sectorielle, de faire en sorte que les systèmes et les acteurs soient à même de mieux diriger, gérer et faire avancer le secteur. En fait, le développement des 'capacités sectorielles' peut être considéré comme à la fois un moyen et une fin : des capacités sectorielles renforcées constituent un moyen pour parvenir au développement du secteur, mais le renforcement des systèmes sectoriels constitue en même temps un objectif de l'approche sectorielle. C'est pourquoi les Lignes Directrices de la CE sur l'Appui aux Programmes Sectoriels met le domaine 'dispositif et capacités institutionnels' au cœur de la fleur du secteur⁵⁶. Les capacités ne doivent pas être considérées comme un domaine distinct, mais plutôt comme une composante centrale de chacun des quatre autres, permettant ainsi à ces composantes de se connecter et d'être atteintes à partir du centre. Cela signifie également que le renforcement des capacités produit un effet de tâche d'huile sur tout le secteur. Il faut éviter de trop mettre l'accent sur un domaine spécifique dans les efforts consentis pour améliorer les capacités du secteur, car cela conduira éventuellement à un processus déséquilibré, tel une politique qui reçoit un financement, mais qui ne conduit nulle part, car il n'y a aucune capacité pour coordonner sa mise en œuvre ni pour faire le suivi de son impact.

8.1 Processus de changement et de développement des capacités

Il est nécessaire de souligner que les capacités ne peuvent pas être développées par les donateurs ou autres personnes externes. Le processus de développement peut être soutenu à partir de l'extérieur, mais le développement des capacités lui-même doit venir de l'intérieur, et les processus de développement des capacités devraient par conséquent être basés sur la demande et l'appropriation de ceux qui sont concernés. Là où la faiblesse des capacités du secteur constitue un obstacle majeur à la performance du secteur, le développement des capacités devrait être un objectif central à la politique du secteur et non un rajout au programme sectoriel.

L'analyse institutionnelle et l'évaluation des capacités existantes doivent constituer la base des processus de développement des capacités à la fois réalisables et appropriés. Sachant quelles capacités sont disponibles, et ce qui peut être développé de façon réaliste, des limites s'imposent sur le niveau d'ambition des politiques ou programmes sectoriels. Il faudrait éviter les situations où les programmes sectoriels sont formulés plus autour de 'ce qu'il faut faire' plutôt qu'autour de 'ce qui peut être réalisé de façon réaliste' : l'identification des déficits de capacités ne signifie pas que ces déficits peuvent être comblés. Il est nécessaire de comprendre les causes des niveaux de capacités actuelles, y compris celles liées à l'économie politique plus générale, pour se fixer des objectifs de développement des capacités réalistes et concevoir un programme sectoriel réalisable. Les efforts de développement de capacités doivent être très clairs sur deux choses :

- (i) **Capacités pour qui ?** Cela se réfère à l'importance d'établir un lien entre le développement des capacités et les rôles et missions des différents acteurs dans le développement du secteur tel que décliné dans la politique sectorielle et le cadre législatif.
- (ii) **Capacités pour quoi ?** Cela se réfère au lien entre les efforts de développement des capacités et des résultats clairs. Le développement des capacités résultera en des capacités réelles si seulement elles sont utilisées. Il faut éviter de former juste pour former (attention à la formation orientée par les indemnités journalières). Il est possible qu'une inspection plus minutieuse de l'utilisation des capacités au sein de l'organisation révèle des insuffisances dans la gestion des ressources humaines. Si cela s'avérait être le cas, il est peut-être mieux d'investir d'abord dans les domaines de la gestion des capacités plutôt que dans le développement des capacités.

⁵⁶ Lignes Directrices de la CE sur l'Appui aux Programmes Sectoriels, pp. 85-86. Voir également le Document de Référence de la CE sur *l'Évaluation Institutionnelle et le Développement des Capacités*.

8.2 Le processus d'évaluation

Avec le dispositif institutionnel et les capacités au cœur de la 'fleur du secteur', on peut formuler clairement une évaluation de ce domaine, en se référant aux quatre principaux éléments du secteur, à savoir la capacité à formuler et exécuter une politique et un budget sectoriels dans une perspective à moyen-terme, la capacité de coordonner les acteurs clés autour et en appui à la politique sectorielle, et la capacité de mettre en place et de gérer un cadre de gestion de la performance⁵⁷. Lorsqu'on commence l'évaluation des capacités et du dispositif institutionnel, trois points essentiels ressortent :

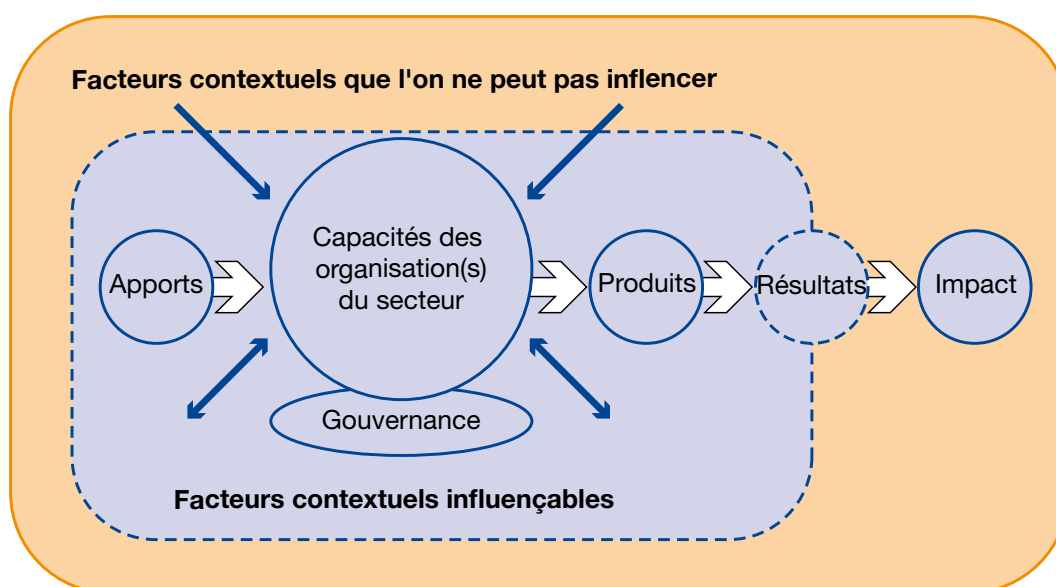
- (i) Considérer le secteur comme un tout. Même là où les premières étapes de l'approche sectorielles sont caractérisées par un dialogue intensif gouvernement-donateur, il est important de se rappeler que ceux-ci ne représentent que deux catégories 'd'acteurs déterminants' dans le secteur. Cela signifie que là où les institutions de l'Etat font l'objet d'évaluation, leur fonctionnement doit être analysé en relation avec (et en termes de leur interaction avec) les autres, y compris le secteur privé et la société civile.
- (ii) Veiller à ce que les évaluations soient conjointes et appropriées par l'organisation faisant l'objet d'évaluation. Les processus d'évaluation de capacités ne sont pas que précieux, ils sont également hautement sensibles. Les résultats de tels processus peuvent fournir la base et la motivation pour le changement et le développement au sein de l'organisation. Cela peut arriver quand l'organisation qui a été évaluée s'approprie le processus. Les donateurs peuvent être des partenaires conjoints, mais pas les déterminants des analyses de capacités.
- (iii) Mettre l'accent sur ce qui existe plutôt que sur ce qui semble manquer par rapport à la situation idéale. Cela apportera à l'évaluation un ton beaucoup plus positif et va également donner une idée plus claire des opportunités sur lesquelles travailler pour renforcer l'appui aux capacités du secteur par la suite.

8.3 Le Modèle des Systèmes Ouverts⁵⁸

Toute organisation peut être perçue comme un système d'éléments interactifs, ancré dans un contexte à partir duquel l'organisation reçoit des apports (ex : ressources) et pour lequel l'organisation produit des extrants (ex : produits, services). La survie et la croissance de l'organisation dépend de la manière dont elle réussit à produire des extrants qui sont appréciés par les parties prenantes externes, mais également de la manière dont elle réussit à influencer ou à s'adapter à l'environnement en mutation autour d'elle (Fig. 2). Ce cadre d'évaluation des capacités peut s'appliquer à tout système de fonctionnement, que ce soit une organisation, une unité au sein d'une organisation, ou même d'un réseau d'organisations qui interagissent entre elles. L'évaluation contient les cinq étapes suivantes :

- (1) **Identifier l'(es) organisation(s) ou acteurs à analyser** en commençant par les objectifs de la politique ou du programme, et ensuite en remontant en arrière pour identifier les organisations et les acteurs qui

Fig 2 Le Modèle de Systèmes Ouverts



⁵⁷ Lignes Directrices de la CE sur l'Appui aux Programmes Sectoriels, p. 85.

⁵⁸ Cette section est un extrait du Document de la C.E. Institutional Assessment and Capacity Development: Why, what and how? (2005). Le document présente l'approche de la CE en matière d'évaluation des capacités et devrait être lu avant d'entreprendre un tel exercice.

doivent œuvrer pour l'atteinte de ces objectifs. Cet exercice peut se faire au niveau d'un secteur, d'un sous-secteur, ou même au niveau multisectoriel (ex : le cas d'une Stratégie de Réduction de la Pauvreté).

- (2) **Considérer les produits/résultats** comme représentatifs des capacités d'un acteur, d'une organisation ou d'un ensemble d'organisation. Bien que la politique ou programme (sectoriel) puisse être concerné par les résultats et l'impact, une focalisation sur les capacités fait qu'il est important d'examiner les effets immédiats de la performance organisationnelle, c'est-à-dire, les biens et services produits.
- (3) **Considérer le contexte** dans lequel les organisations fonctionnent. En évaluant les facteurs contextuels clés, il faut faire une distinction entre ceux qui sont dans la sphère d'influence de l'organisation (ex : relations avec les ministères centraux ou le parlement, conditions de service public générales, emplacement de l'organisation, prise de conscience parmi les clients de ses produits ou services) et ceux qui sont au-delà de sa sphère d'influence (ex : normes et valeurs culturelles, ressources naturelles et humaines, migration, mondialisation, etc.).
- (4) **Avoir une vue générale des apports ou ressources** qu'une organisation reçoit pour son travail. Il s'agit du personnel, des fonds, de la technologie, des matériels, des services et connaissances de toutes sources y compris les donateurs. Mais faites attention aux descriptions en termes de "manque de" ! Des ressources limitées imposent bien des restrictions sur ce qui peut être fourni, mais parfois, le problème se situe plus dans la façon dont les ressources sont utilisées que dans leur disponibilité. Si peu de ressources sont mal utilisées, plus de ressources ne vont pas automatiquement conduire à de meilleurs résultats.
- (5) **Examiner l'organisation de l'intérieur.** Le modèle des systèmes ouverts plaide pour un examen du système interne d'une organisation (ex : la division du travail, la hiérarchie des relations, les relations entre collègues, les voies de coordination et de communication) qui n'est que l'étape finale de l'évaluation. Cela n'est pas aussi bizarre qu'il le semble : une fois qu'on a bien compris ce qu'une organisation produit (extrants), dans quelles circonstances (contexte) et avec quels moyens (apports), alors, un regard à l'intérieur peut être beaucoup plus orienté vers ce qui constitue en réalité les goulots d'étranglement.

8.4 Introduction de la 'perspective d'un acteur'

Le Modèle des Systèmes Ouverts est particulièrement utile en agriculture et développement rural pour deux raisons : (i) il encourage l'introduction précoce d'une 'perspective de l'acteur' et (ii) il permet un jaugeage plus informé des voies stratégiques alternatives vers l'atteinte des objectifs de la politique.

Une 'perspective de l'acteur' est introduite pendant l'identification. Presqu'invariablement, pour l'atteinte des résultats, il faut des produits de divers acteurs, à la fois de l'Etat et au-delà. Le fait de reconnaître cela à une étape précoce aide à éviter une focalisation trop étroite sur un acteur uniquement (ex : le Ministère de l'Agriculture ou le gouvernement local) au dépens des autres acteurs clés.

L'analyse des options alternatives est rendue possible car il existe plusieurs chemins, à travers les extrants produits par différents acteurs, pour atteindre même objectif de politique. Par exemple, un objectif qui vise l'amélioration de l'accès aux services de vulgarisation n'implique pas nécessairement un déploiement des services de vulgarisation de l'Etat. Il existe généralement des acteurs non étatiques qui peuvent fournir des services de vulgarisation, et même probablement à coût réduit.

La cartographie des acteurs liés aux objectifs peut clarifier les rôles potentiels de groupes tels que les leaders traditionnels, les organisations autour de produits de base, les ONG, les groupements de femmes de même que les acteurs étatiques et du secteur privé habituels. Cette vue générale donne une situation plus claire des ressources potentielles (humaines) ou des capacités dans le secteur et permet une concordance plus éclairée entre les objectifs et les options stratégiques pour y parvenir. Dans un contexte de décentralisation, la prise en compte d'une perspective multi-acteurs permettrait de traiter les questions de gouvernance locale et les questions de développement économique local à une étape précoce.

Il est intéressant de noter qu'au Vietnam, la mobilisation des acteurs étatiques et non étatiques autour d'intérêts partagés est considérée comme la base du futur programme sectoriel, avec le programme sortant de la constellation des parties prenantes plutôt que l'inverse (Encadré 23).

Encadré 23: L'approche sectorielle comme plateforme de partenariat: le secteur forestier au Vietnam

Alors que certaines approches sectorielles sont établies étroitement autour des limites institutionnelles publiques, avec une participation occasionnelle des acteurs non étatiques dans des plateformes de discussion spécialement conçues, le Vietnam semble avoir adopté une approche plus flexible. Les objectifs 'classiques' de l'approche sectorielle constituent la fondation de l'approche tel que (i) la conception d'un cadre de politique cohérent pour le secteur et (ii) le développement d'un secteur forestier durable sur les plans social, environnemental et économique. Toutefois, sur cette base, un Partenariat d'Appui au Secteur Forestier (PASF) a été mis en place, et qui n'est pas un programme sectoriel classique, mais plutôt une plateforme de partenariat entre gouvernement, secteur privé, et les parties prenantes non-gouvernementales et internationales dont les donateurs. En fait, toutes les parties prenantes qui ont un intérêt dans le secteur forestier au Vietnam peuvent participer au forum du partenariat.

La Stratégie de Développement Forestier du Vietnam (2006-2020) offre une direction et une orientation générales pour les activités du partenariat. Elle est structurée plus avant en Comité de Pilotage (pour le leadership général), Comité Technique Exécutif (pour l'orientation sur les questions stratégiques) et Bureau de Coordination (comme Secrétariat du PASF). Mais, dans toutes les structures, les acteurs non étatiques et ceux de structures sub-nationales sont représentés.

La vision du PASF est d'avoir d'ici 2010 un partenariat effectif entre les parties prenantes nationales et internationales qui contribue à l'amélioration du dialogue et de la collaboration sur les questions stratégiques du secteur forestier. Selon son site web : 'Le Partenariat du PASF apporte un appui plus efficace aux priorités, programmes et plans nationaux que les partenaires individuels n'auraient pu le faire, en (i) favorisant la collaboration ; (ii) mettant en commun les ressources financières, techniques et autres ressources des partenaires nationaux et internationaux ; (iii) en harmonisant les idées et les stratégies ; et (iv) en permettant de tirer des leçons des expériences internationales. D'ici 2010, le Partenariat du PASF espère appuyer une approche sectorielle en bonne et due forme'.

Voir www.vietnamforestry.org.vn.

8.5 Développement des capacités du secteur dans son ensemble

Une vue générale de 'qui fait quoi' (ou 'qui devrait faire quoi') pour l'atteinte des objectifs de politiques permet de comprendre clairement que la croissance rurale dépend des capacités d'un grand nombre d'acteurs interagissant et collaborant ensemble. Lorsque des programmes sectoriels sont en cours au moment de l'évaluation des capacités, il y a un risque que l'évaluation ne se réduise aux 'capacités de l'institution chef de file dans la mise en œuvre du programme sectoriel' ou, même encore plus étroitement, 'les capacités de l'institution chef de file à gérer les fonds des donateurs qui lui sont confiés', ce qui peut entraîner une situation où le programme absorbe les capacités limitées au détriment des fonctions essentielles des acteurs et des institutions dans le secteur dans son ensemble. Bien qu'il soit important que l'institution chef de file soit capable de coordonner un programme et de gérer les fonds des donateurs, il est peu probable que cette capacité apporte en elle-même la croissance rurale durable et équitable qui est l'objectif clé de la politique⁵⁹.

Dans des secteurs comme l'agriculture et le développement rural, il y a un large éventail d'acteurs clés qu'il faut prendre en compte, depuis les institutions de micro finance aux banques nationales ; depuis les petits transformateurs de café aux exportateurs internationaux ; et depuis les comités locaux de travailleurs agricoles aux unions nationales de producteurs. Il est impossible d'entreprendre un exercice d'évaluation complète avec chacun de ces acteurs suivi d'un programme de développement des capacités. Néanmoins, le fait de connaître les acteurs clés permet de poser les bases d'un cadre pour le développement des capacités du secteur dans son ensemble. Couplé à une analyse des goulots d'étranglement visant à identifier là où dans le système sectoriel, un 'déblocage' des capacités potentielles aurait le plus d'impact, l'action coordonnée du gouvernement et des donateurs peut alors commencer à travailler sur les questions de capacités à potentiel élevé ou contraignantes.

La principale leçon à tirer est de ne pas se focaliser trop étroitement sur le gouvernement, le ministère sectoriel, le niveau national ou sur les activités d'élaboration de politique et de gestion des finances. Si la plupart de ces acteurs et ces activités constituent des points d'entrée dans l'approche sectorielle et dans le programme sectoriel, les objectifs de politique d'une croissance rurale en faveur des pauvres nécessite l'implication efficace et active des beaucoup plus d'acteurs.

59 Boesen et Dietvorst (2007).

Dans la mesure du possible, il faudrait explorer le champ d'application de cadres de développement des capacités conjoints Etat-donateur. Surtout en agriculture et développement rural, les stratégies conjointes peuvent être plus efficaces dans l'appui par un processus holistique et progressif de développement des capacités qui couvre de façon égale l'ensemble du secteur. La coordination efficace des donateurs peut aider à assurer un appui équilibré aux acteurs étatiques et non étatiques, afin d'éviter une situation où tous les donateurs appuyant un programme sectoriel ciblent chacun le ministère chef de file dans ses efforts de développement des capacités.

8.6 L'économie politique

Généralement, l'évaluation et le développement des institutions et des capacités constituent des processus hautement politiques. Les programmes sectoriels en agriculture et en développement rural exécutent souvent des programmes sensibles au plan politique qui traitent de questions liées aux réformes juridiques et réglementaires ; à la privatisation des fonctions de l'Etat ; à l'externalisation des contrats ; au retrait des subventions de l'Etat pour les crédits ou autres intrants ; à la réforme des sociétés paraétatiques ; ou à la décentralisation des responsabilités. Le renforcement des capacités pour exécuter le programme et le renforcement des capacités des parties prenantes externes pour suivre et responsabiliser ceux à qui la mise en œuvre a été confiée signifie sortir de la 'zone de confort technique' pour appuyer un nouvel équilibre politique plus favorable à la croissance en faveur des pauvres.

Le renforcement des capacités pour une croissance rurale équitable est une question de capacitation et de consolidation de la responsabilité nationale ; il s'agit de permettre aux clients de demander des services de qualité et de faire des choix éclairés entre des prestataires (public et privé) en concurrence. Il est important de comprendre la politique économique générale quelque soit l'action soutenue. Quand cela concerne les interventions en agriculture et développement rural, ce n'est pas seulement utile, mais une condition requise pour un appui efficace⁶⁰.

Les expériences acquises par les Acteurs du changement et les analyses similaires constituent des points d'entrée potentiels pour la compréhension de la politique économique d'un pays. A ce jour, ces analyses ont servi à informer les donateurs, plutôt que les parties prenantes ou électeurs nationaux. Mais il devrait être possible d'utiliser ce type d'analyse comme point de départ pour un développement sectoriel approprié au plan national, à condition qu'elle soit entreprise avec une appropriation locale totale, comme ce fut le cas au Ghana (Encadré 24). Cela va sans dire que toutes les analyses des questions de pouvoir et de politique doivent être traitées avec une extrême sensibilité. Dans certaines circonstances, il peut être plus réaliste de traiter ces questions seulement progressivement, et en liens étroits avec l'atteinte des objectifs politiques sectoriels.

Encadré 24: Les vecteurs (acteurs) du changement : qui sont les acteurs du changement au Ghana?

La question de Vecteurs de Changement (VC) et les Analyses de Pouvoir (AdP) ont émergé en réponse à l'intérêt croissant des institutions de développement internationales d'approfondir leur compréhension des facteurs politiques et institutionnels qui façonnent les résultats de développement. Le DFID (UK) a développé un outil de VC en 2001, à peu près au même moment que le SIDA a développé un instrument d'AdP. Le principe sous-tendant ces approches est que les stratégies des donateurs doivent se baser sur une compréhension du contexte historique, politique, socioéconomique et institutionnel des pays. Dans beaucoup de pays, l'Etat ne prenait pas en compte les besoins des pauvres, et bien que des concepts tels que 'absence de volonté politique' identifiaient un problème, ils n'expliquaient pas la situation de façon appropriée, encore moins les moyens de parvenir à une solution.

La plupart des études ont été initiées par des donateurs, avec pour objectif de promouvoir un apprentissage interne plutôt qu'un dialogue avec les parties prenantes externes. L'étude VC entreprise au Ghana était une exception, car elle a adopté une approche au-delà de l'assistance au développement, pour également éclairer le débat public au Ghana en tant que tel. Les résultats importants de cette étude étaient que l'absence de conditions pour mener des affaires de façon moderne et concurrentielle dans un système économique mondial constituait l'obstacle principal qui empêchait le Ghana de parvenir à une économie équitable. L'Etat avait tendance à développer des relations patron-client avec le secteur privé : les hommes d'affaires ghanéens ont fini par être associés à l'un des deux principaux partis politiques et, une fois au pouvoir, chaque parti favorisait ses alliés et discriminait contre ceux de ses opposants. La perspective d'un scénario qui consiste à 'briser le moule' dépendait d'une augmentation soutenue des investissements privés, une plus grande ouverture, la pénétration des marchés de l'export, et une croissance économique qui génère l'emploi.

OECD (2005); DFID (2005); van Breukelen (2006); Booth et al. (2005)

8.7 Appui à la demande de renforcement des capacités et de performance

Il est important de résoudre la question de la demande de capacités et de performance car, en fin de compte, les prestataires de services ne seront bons qu'à l'aune des exigences de leurs clients. Le développement a lieu tout autant suite à une pression externe pour la performance qu'à cause des efforts internes consentis pour que le changement ait lieu⁶¹. Une politique en faveur des pauvres ne sera pas mise en œuvre tout simplement parce que des fonds ont été mis à disposition pour cela, ou parce qu'il y a un appui au gouvernement pour ses capacités de mise en œuvre. Il faut plutôt que de telles politiques soient 'ramenées vers le bas' par la demande d'un niveau inférieur: un processus qui a besoin d'espace et de temps pour se consolider et doit se consolider à partir de ses forces propres.

Par rapport à la mise en œuvre des programmes sectoriels, le fait d'appuyer la demande peut faire qu'il devienne nécessaire de renforcer la prise de conscience et les compétences des plateformes 'appartenant aux acteurs', qui sont plus susceptibles de s'organiser autour de questions concrètes (ex : prélèvements et impôts, infrastructure) qu'autour de notion plus abstraite de programme de développement sectoriel dans son ensemble. Les groupes d'acteurs qui peuvent avoir besoin d'être appuyés sont par exemple les associations de producteurs, les groupes d'intérêts spéciaux ou de pression, mais aussi éventuellement des groupes de presse, de parlementaires, de guérisseurs traditionnels, de responsables élus locaux, et des groupes de femmes. L'appui à ces plateformes peut prendre plusieurs formes : de la sensibilisation pour une prise de conscience accrue de leur rôle dans le 'secteur en général' à un appui plus ciblé, à savoir l'augmentation de leur accès aux informations ou au développement de capacités organisationnelles et administratives.

8.8 Questions clés concernant les institutions et les capacités

D'abord, considérer le secteur comme un tout et ensuite l'exécution du programme sectoriel à l'intérieur de ce tout. L'évaluation des capacités doit permettre de savoir de quelle manière et dans quelle mesure les capacités du secteur constituent un atout ou une entrave au développement du secteur. L'évaluation ne devrait pas se limiter aux capacités du Ministère chef de file à coordonner le programme sectoriel ou gérer les fonds du donateur.

Le développement des capacités devrait être un objectif systématique de la politique sectorielle, là où les capacités du secteur sont faibles. Là où des politiques ambitieuses sont traduites en programmes sectoriels ambitieux avec des composantes de renforcement des capacités pour combler ce déficit, on peut s'attendre à des déceptions dans la mise en œuvre. Il est préférable de suivre une voie progressive, mais réalisable dès le début, sur la base de ce qui existe, et sur ce qui peut être développé de façon réaliste.

Ajouter la perspective des acteurs à l'évaluation des capacités en commençant avec les objectifs de politique, et en travaillant à reculons en passant par les produits contribuant à l'atteinte des objectifs et les acteurs qui sont responsables de ces produits. Cette approche globale des acteurs clés et de leurs produits constitueront les fondations d'un cadre de renforcement des capacités de l'ensemble du secteur (voir ci-dessous).

Baser les efforts de développement des capacités sur une vision holistique du secteur: la cartographie des acteurs et les besoins en capacités du secteur dans son ensemble peut aider à identifier là où les capacités constituent un important facteur limitant, ou là où la libération du potentiel de capacités apporterait les plus grands bénéfices au secteur. Une telle cartographie clarifiera également les besoins en capacités inter-reliés, ex : il n'est pas utile d'aider les petits transformateurs à produire du café de spécialité s'il ne peut pas être classé et certifié en tant que tel ; un accord de commercialisation négocié avec le gouvernement aidera le secteur seulement si les producteurs savent que l'opportunité existe et s'ils peuvent remplir le quota.

Faire le lien entre les efforts de développement des capacités et les produits qui contribuent aux objectifs de la politique. Là où les capacités sont faibles, faire attention aux questions de gestion des ressources humaines pour veiller à ce que les 'capacités développées' se traduisent en 'capacités utilisées'.

Explorer le champ d'application de cadres conjoints de développement des capacités pour les donateurs. Sur la base d'une vision des besoins en capacité pour le secteur dans son ensemble, et l'identification des principaux goulots d'étranglement ou opportunités de changement, la coordination des donateurs et la coopération conjointe gouvernement-donateur peut contribuer à assurer que les domaines de priorités sont pris en compte très tôt, que les besoins en capacités inter-reliées sont traités ensemble et que les efforts de renforcement des capacités suivent un chemin progressif.

Comprendre l'économie politique qui façonne le développement du secteur et les chances d'une croissance rurale équitable. Explorer le champ d'analyses d'économie politique qui (i) sont exécutées et appropriées par les acteurs nationaux, (ii) examinent en particulier le secteur agricole ou le secteur rural et (iii) traduisent les résultats en implications opérationnelles au niveau sectoriel.

61) Document de Référence de la CE sur l'Evaluation Institutionnelle et le Développement des Capacités.

9. SUIVI DE LA PERFORMANCE ET REDEVABILITÉ

Un objectif clé des approches et programmes sectoriels est de consolider les lignes appropriées de responsabilisation nationale. Au cœur de ces approches se trouve le processus budgétaire national en tant que principale source d'autorité dans l'amélioration des politiques, plans et budgets nationaux. Là où la faiblesse des gouvernements et les hauts niveaux de dépendance sur l'aide ont érodé ce principe, un objectif clé des approches sectorielles devrait être qu'elles aident à restaurer les lignes appropriées de responsabilisation nationale⁶². Ce processus est renforcé par des relations responsables entre citoyens et leurs députés et entre les utilisateurs et les prestataires de services.

9.1 Buts du suivi de la performance

Le suivi de la performance du secteur et de ses programmes de développement visent deux principaux objectifs de (i) gestion et (ii) redevabilité (Tableau 5). Le suivi aux fins de gestion permet de fournir des informations aux dirigeants pour leurs décisions quotidiennes et la formulation de politique à long terme. Les informations collectées à cette fin permettent également d'alimenter le dialogue de politique gouvernement-donateur.

Le suivi aux fins de redevabilité est nécessaire pour créer la transparence sur la façon dont les fonds publics sont utilisés et ce qu'ils ont permis de réaliser. Cela peut prendre la forme soit de *redevabilité* nationale, à travers laquelle les gouvernements rendent compte à leurs citoyens de la gestion des ressources qui leur sont confiées ; ou cela peut prendre la forme de *responsabilisation mutuelle*, qui se réfère ici à l'obligation de rendre compte entre donateurs et gouvernements bénéficiaires.

Tous ces objectifs de suivi doivent être pris en compte. Il faudrait éviter toute situation où les efforts de suivi sont concentrés autour des indicateurs 'déclencheurs' pour garantir la mise à disposition des fonds. Et il est important que le but de l'exercice de suivi soit clair ; par exemple, au niveau de l'interaction gouvernement-donateur, le suivi visant à éclairer le dialogue politique peut être différent du suivi visant à répondre à une conditionnalité.

Tableau 5: Principaux objectifs du suivi de la performance

Suivi aux fins de gestion		
En appui à	Mise en œuvre (quotidienne) du programme	Planification (à long terme) du développement
Les données répondent aux questions suivantes	Le programme de travail du secteur est-il exécuté tel que prévu ?	Le programme conduit-il à la mise en œuvre de la vision du secteur ?
	Les fonds sont-ils décaissés pour les activités selon le plan budgétaire ?	La stratégie sectorielle est-elle suivie et aboutit-elle à la mise en œuvre de la politique ?
Les données éclairent	Programme de travail et budget annuels	Politique sectorielle et plan stratégique ; budget sectoriel avec une perspective à moyen terme
L'interaction gouvernement – donateur est	Centrée sur les produits du programme sectoriel	Centrée sur les résultats du secteur
Suivi aux fins de redevabilité		
En appui à	Responsabilisation mutuelle	Redevabilité nationale
Les données répondent aux questions suivantes	Les décaissements du financement du donateur sont-ils fiables et à temps ? Le gouvernement réalise-t-il les objectifs de performance (sectoriels) convenus ?	Le gouvernement a-t-il honoré ses engagements à l'endroit de son électorat ? Le gouvernement a-t-il fourni, ou contribué à la fourniture des biens et services conformément à la politique ?
	Les négociations gouvernement-donateur	Le débat public (presse, média, parlement)
L'interaction gouvernement – donateur est	Centrée sur les décaissements de l'aide sur la base des conditionnalités (à savoir, les objectifs de performance servent de 'déclencheurs' aux décaissements)	Moins intensive ; centrée sur les processus et mécanismes de concertation des acteurs.

9.2 Faire le lien entre les investissements publics et la performance du secteur

Le suivi de la performance fut un domaine problématique dans les programmes agriculture et de développement rural : la croissance agricole et rurale prennent du temps et dépendent de processus naturels qui ne sont pas toujours prévisibles. Une récente analyse des programmes en Afrique, en Asie et en Amérique Latine a déclaré que 'dans presque toutes les approches sectorielles ayant fait l'objet de la revue, le S&E demeure faible'⁶³. Le suivi en agriculture et en développement met souvent l'accent sur l'accroissement de la production et de la productivité ou même sur l'accroissement des revenus ruraux ou de la sécurité alimentaire. Ces indicateurs peuvent fournir une mesure de la performance sectorielle et donner une idée des tendances dans l'économie rurale. Toutefois, au niveau du programme sectoriel, il est nécessaire de pouvoir faire le lien entre les investissements publics et les réalisations en matière de croissance en faveur des pauvres (ex : l'amélioration de la qualité des prestations de services au niveau paysan, la sécurité foncière pour les petits exploitants, l'amélioration de la gestion des ressources environnementale et naturelles, les autorisations pour le tourisme à base communautaire, et les droits de propriété pour les femmes). Il est difficile de créer ce lien entre les investissements publics et les résultats, étant donné que la croissance agricole et rurale dépendent de plusieurs facteurs qui dépassent le contrôle de l'Etat ou sont hors du champ d'application du programme sectoriel (Encadré 25).

Encadré 25: Suivi de la Performance au Mozambique, en Ouganda et en Zambie

La phase I de ProAgri (1999-2004) au Mozambique n'a jamais traduit sa politique en indicateurs et objectifs. Bien que cela a rendu le suivi difficile, très peu d'efforts ont été faits pour mettre en place un tel système. ProAgri II (2004-2009) représente le pilier agricole du DSRP du Mozambique et est suivi dans le cadre du DSRP selon les indicateurs spécifiques du secteur. Ce processus de suivi a lutté avec une surcharge d'indicateurs : les DSRP-II avait identifié 130 indicateurs, dont 9 concernaient l'agriculture. Cela a été ramené à 40, et trois pour l'agriculture. trois indicateurs ont un lien avec les résultats du secteur, tels que les rendements et les titres fonciers, mais étaient peu utiles dans l'évaluation de ProAgri en tant que politique. Il était même encore plus difficile de faire le lien entre les investissements publics et les changements au niveau des résultats et de l'impact.

Alors qu'il y a eu excès d'indicateurs au Mozambique, les collègues en Ouganda se . Le Secrétariat du PMA s'est dans la réalisation de la tâche de conception d'un système de S&E avec optimisme, pour se rendre compte que tout le document du PMA, il n'y a qu'un seul objectif clair (réduire la pauvreté à moins de 10% d'ici 2017), et à peine une référence au S&E. La première tentative de créer un cadre de S&E contenait plus de 100 indicateurs ; cela a été ramené à 89, et actuellement, le nombre des indicateurs est à 34. En général, il a été plus facile d'obtenir des données sur les produits/activités que sur les résultats ou impact.

La Zambie exécute des AP dans son secteur agricole depuis une décennie, et lutte toujours pour l'élaboration d'un cadre de suivi. Les premiers systèmes étaient trop ambitieux (mettant l'accent sur les indicateurs d'impact qui étaient trop difficile et trop coûteux à mesurer), entraînant leur abandon. L'expérience en Zambie a montré que les systèmes de suivi doivent être simples et décentralisés. En outre, ils doivent fournir les informations qui sont pertinentes non seulement pour la conception de la politique (telles que les analyses de la performance du secteur), mais également pour la gestion du programme.

Dietvorst (2006)

Les systèmes de suivi de la performance en agriculture et développement rural risquent de mettre à nu le 'maillon manquant' : quand on met l'accent sur les résultats (comme la productivité et la croissance) et qu'on oublie les étapes intermédiaires, tel que le lien entre les investissements publics et les prestations de services publics ; ou entre la fourniture de services et les résultats du secteur. En mettant trop l'accent sur les résultats, cela peut entraîner des revirements politiques inattendus. Pour obtenir certains résultats, l'Etat peut être enclin à opter pour des politiques de court terme, non durables. Les politiques ayant un horizon à long terme, telles que celles en agriculture et développement rural, nécessitent que l'on prête attention aux réalisations intermédiaires, afin d'éviter les zigzags entre le retrait de l'Etat et le monopole de l'Etat. Par exemple, si la croissance agricole se concrétise lentement uniquement parce que les marchés privés ont besoin de temps pour se développer, la réponse n'est pas une reprise par l'Etat de la distribution des engrais et des semences car cela ne permettrait pas de pérenniser le système.

63) Evans et al. (2007).

9.3 Faire le lien entre les indicateurs et l'objectif

Garder une vue claire des liens {activités financées par l'Etat - produits du programme sectoriel - résultats au niveau sectoriel et enfin impacts} aide à 'décliner' les tâches de suivi à trois niveaux :

- (i) Suivi de la mise en œuvre du programme sectoriel ;
- (ii) Suivi de l'efficacité de la stratégie sectorielle; et
- (iii) Suivi de l'adéquation de la politique sectorielle.

Les cadres de performance dans le contexte des approches sectorielles et des programmes sectoriels distinguent généralement les indicateurs à quatre niveaux : moyens, réalisations, résultats et impact (Tableau 6). Le choix de l'indicateur dépend du but du suivi : si le but est d'éclairer **la gestion quotidienne du programme** sectoriel et de son budget, il faut examiner les indicateurs de moyens et de réalisations, ainsi que l'efficacité avec laquelle les moyens sont convertis en réalisations.

Dans une **perspective de planification stratégique**, la 'traduction' des réalisations en résultats est cruciale. Si par exemple, la simplification de la législation régissant les investissements privés dans l'agriculture n'entraîne pas une augmentation des entreprises en agrobusiness enregistrées, la planification stratégique devra chercher à comprendre pourquoi : les investisseurs potentiels ne savent-ils pas que la législation a été simplifiée ? Y-a-t-il une autre raison aux faibles investissements privés en agriculture ? Les taxes ou prélèvements élevés constituent-ils un obstacle plus grand que la législation fragmentée ? En fonction des réponses à ces questions, il peut s'avérer nécessaire de réviser la stratégie concernant l'objectif politique d'une plus grande croissance agricole.

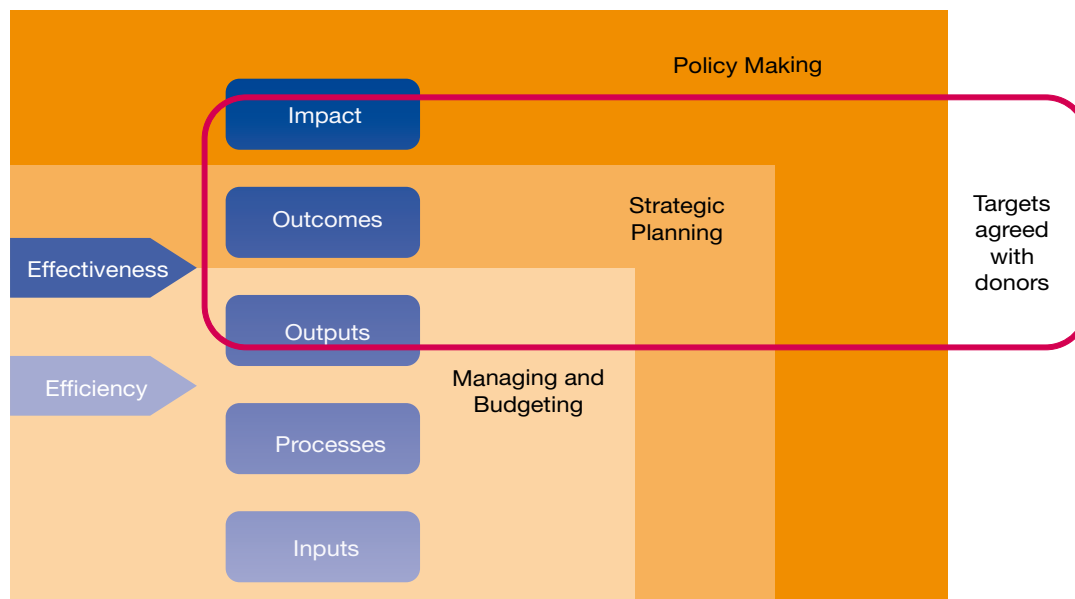
Ce qui est important dans une **perspective politique** c'est le niveau d'impact et comment les résultats 'se traduisent' en impacts, car cela indique si la politique apporte des solutions aux contraintes clés. Par exemple, là où le nombre d'agrobusiness s'est accru (niveau des résultats), si l'analyse de l'impact montre que les revenus ruraux n'ont pas augmenté, il faut comprendre pourquoi : peut-être que les agrobusiness emploient des travailleurs migrants venant d'ailleurs ? Ou payent des salaires de misère ? Quelque soit la raison, il faut une réponse au niveau de la politique.

Les gouvernements assurant la coordination et les donateurs assurant l'appui à un programme sectoriel doivent donc tenir compte de tous les types d'indicateurs. Toutefois, là où le suivi concerne des objectifs approuvés par l'Etat et les donateurs qui servent à orienter les décaissements et autres décisions en matière d'appui, ces objectifs mettront en principe l'accent sur les résultats (niveau le plus élevé de la séquence des indicateurs -Fig. 3).

Tableau 6: Le glossaire des indicateurs

Niveau d'indicateur	Mesure	Les exemples portent sur
Impact	Les conséquences des résultats en termes d'objectifs plus larges	L'emploi rural ; la sécurité alimentaire ; la croissance rurale équitable ; les revenus et biens des ménages ; la contribution de l'agriculture au PIB
Résultat	Les résultats au niveau des bénéficiaires liés à l'utilisation (ou la consommation) des biens et services produits. C'est le niveau où l'offre interagit avec la demande.	Les rendements à l'ha ; l'activité économique en zones rurales ; le taux de croissance de l'agrobusiness ; le taux des investissements privés dans l'aménagement des terres et l'irrigation ; la superficie de terres gérée avec des pratiques durables
Réalisation	Les conséquences immédiates et concrètes des ressources utilisées et des mesures prises	Infrastructures rurales améliorées ; campagnes de vaccination du bétail effectuées ; temps et coûts réduits de l'enregistrement de l'agrobusiness.
Moyens	Les ressources financières fournies et les mesures réglementaires prises	Montant des fonds utilisés ; nombre de lois adoptées.

Sur la base de l'Appui de la CE aux Programmes Sectoriels, Encadré 5.7

Fig 3 Faire le lien entre les indicateurs et le but

9.4 Comment mesurer 'l'environnement favorable'

Dans les secteurs productifs, le rôle de l'Etat est d'être à la fois un fournisseur de biens et services publics et un facilitateur du développement économique. Cela signifie que l'Etat a besoin de faire le suivi sur ces deux aspects : existe-t-il un cadre législatif efficace et transparent qui régule les investissements en agriculture ? Les gens peuvent-ils avoir des titres fonciers ? Combien de temps cela prend-il pour enregistrer les titres fonciers ? Quelle est la procédure pour enregistrer les associations de producteurs ? Combien d'autorisations sont-elles nécessaires à une entreprise agricole ? Quels sont les prélèvements payés sur la commercialisation des produits agricoles et du bétail ? Les normes de qualité des produits sont-elles appliquées ? Existe-t-il un système de certification reconnu internationalement qui permette l'exportation des produits sur les marchés internationaux ? En bref : le cadre réglementaire et législatif encourage-t-il ou étouffe-t-il les investissements et la production rurale ?

Les programmes sectoriels en agriculture et développement rural doivent inclure des indicateurs qui mesurent le développement d'un environnement favorable, le niveau d'implication du secteur privé ou le taux de croissance de celui-ci. Lorsque la création d'un environnement favorable dépend également d'une réforme de l'Etat, les progrès doivent aussi être mesurés par des indicateurs de réforme institutionnelle.

Un certain nombre de bases de données internationales mesurent le climat des affaires dans les pays⁶⁴. L'avantage de les utiliser est que (i) au lieu d'identifier des indicateurs, on peut utiliser ceux qui sont acceptés internationalement, et (ii) certaines bases de données mettent régulièrement à jour les bases de données au niveau pays, offrant ainsi leur propre outil de suivi indépendant. L'inconvénient est que ces indicateurs sont nationaux et ne font pas la distinction entre les zones rurales et urbaines, et portent sur le climat des affaires en général plutôt que celui lié à la croissance rurale en particulier. Le Programme de Développement du Secteur Privé au Ghana offre l'exemple d'un programme sectoriel qui vise à créer un environnement favorable et qui est mesuré, partiellement à partir des bases de données internationales.

Faire le suivi des progrès dans la création d'un environnement favorable revient souvent à examiner le niveau des réalisations, car c'est là où on trouvera plusieurs des indicateurs de 'l'environnement favorable' (Tableau 7). Pour les donateurs, cela signifie que, bien que l'appui au programme sectoriel traduise un changement de cible, passant de 'A quoi a servi l'argent de l'aide' vers 'Ce qui a été réalisé dans le secteur ?', cela ne devrait pas se traduire automatiquement par une focalisation exclusive sur les indicateurs de résultats. Surtout dans les secteurs productifs, la façon dont les biens et services sont rendus est tout aussi importante que ce qu'ils réalisent. Il faudrait éviter de traiter le niveau des réalisations comme une 'boîte noire'.

64 L'une d'entre elle est la base de données de la Banque Mondiale "Doing Business" www.doingbusiness.org.

Tableau 7: Des moyens aux résultats et ‘les étapes réalisations’ entre les deux

Impact	Emplois ruraux accrus; sécurité alimentaire accrue dans les zones rurales	
Resultat	Activité des marchés ruraux accrue (volume commercialisé); productivité du travail rural augmentée	
Produit / réalisation	Fourniture de service directement par l'Etat	Appui de l'Etat pour un environnement favorable
	Système d'alerte précoce Production agricole accrue par parcelle de terre Lutte contre les maladies animales d'importance nationale Vulgarisation Dissémination des informations sur les marchés Appui à la recherche et à la vulgarisation ; innovation Appui aux prestations de service dans les zones marginales	Administration foncière Protection de la propriété Application des contrats Recouvrement de la dette Développement et entretien des pistes rurales Amélioration des infrastructures de marché Alignement des normes nationales aux normes internationales de qualité des produits Application des normes environnementales
Moyens	Fonds (Revenus nationaux et aide étrangère); ressources humaines et matérielles	

9.5 Cadres de suivi conjoint

Dans une perspective d'harmonisation, et pour réduire les coûts de transaction de l'aide, les cadres de suivi conjoint constituent un trait commun des approches sectorielles et programmes. Certains pays ont élaboré des Cadres sectoriels ou nationaux d'Evaluation de la Performance (CEP). Parfois, le CEP sectoriel est ancré dans le CEP national par un ensemble d'indicateurs spécifiques au secteur. Le CEP est élaboré par l'Etat, avec l'appui des donateurs quand cela est nécessaire. Les donateurs, par leur 'approbation' du CEP, acceptent d'utiliser les indicateurs du CEP pour leurs besoins de suivi, réduisant ainsi le nombre d'exercices de suivi parallèles. Le CEP améliore la transparence, car le suivi public de quelques indicateurs contribue à clarifier ce qui est considéré comme priorité⁶⁵.

Les CEP sont particulièrement utiles dans les secteurs hétérogènes comme l'agriculture et le développement rural, où il peut être nécessaire de coordonner une gamme variée d'opérations (soutenues par les donateurs) dans un cadre de suivi commun. Toutefois, pour que ce soit possible, le CEP doit refléter de façon adéquate les indicateurs de croissance de l'économie rurale. Il faut insister sur la nécessité d'avoir des indicateurs de croissance rurale, surtout là où le CEP semble focalisé sur les services sociaux et la gestion des finances publiques⁶⁶.

Il revient au gouvernement de décider, éventuellement avec les autres parties prenantes (y compris les donateurs), quels indicateurs sélectionner pour le CEP. Les CEP nationaux sont basés sur la stratégie de développement national, (ex : la SRP ou un document du genre). Ceci 'est particulièrement pertinent pour le développement rural, qui dépend d'efforts concertés dans tous les secteurs. Un CEP qui équilibre indicateurs sociaux et indicateurs de croissance peut stimuler la coopération intersectorielle et contribuer à exploiter les synergies intersectorielles.

Les donateurs devraient appuyer un CEP gérable et pouvant être suivi régulièrement (ex : chaque année). Les ambitions de l'Etat et celles des donateurs doivent éventuellement être modérées pour s'ajuster à ce qui peut être mesuré et analysé de façon réaliste. Souvent, le CEP n'est pas l'unique cadre commun de suivi, et les autres peuvent compléter le type d'information ou le niveau de détails fournis dans le CEP. Cependant, il faut peser le besoin d'information et le risque de dépasser les limites des capacités statistiques nationales. Lorsqu'il y a différents cadres de suivi, ils doivent être harmonisés autant que possible ; le potentiel de chevauchement des indicateurs doit être exploité, de même que le champ d'application d'un suivi conjoint ou des missions de revue conjointes.

65) Lignes Directrices de la CE sur l'Appui aux Programmes Sectoriels, pp. 87-88.

66) C'est surtout le cas lorsque l'interaction Etat-donateur met l'accent sur les ODM et/ou l'appui budgétaire.

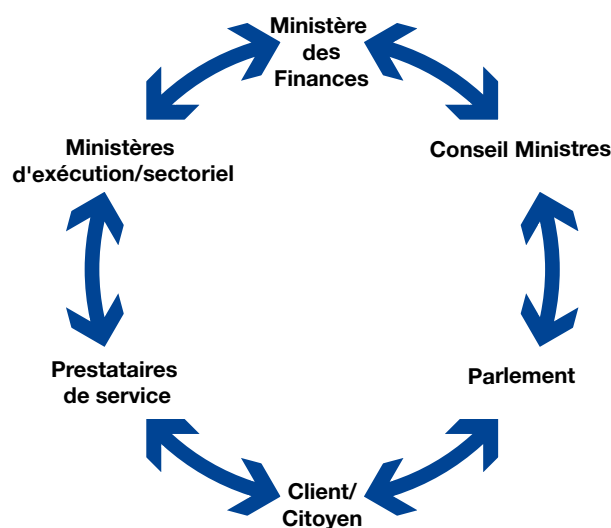
9.6 Redevabilité nationale

Un objectif important de l'approche sectorielle est de renforcer la redevabilité nationale. Des composantes majeure de cette redevabilité sont l'obligation de l'Etat de rendre compte à ses citoyens, de même que la redevabilité entre décideurs, prestataires de services et clients. Les projets ont érodé cette relation en se mettant entre l'Etat et les populations (pauvres) ou en devenant des prestataires de biens publics de leur propre chef. En travaillant avec les systèmes nationaux et à travers les acteurs nationaux, les donateurs soutenant un programme sectoriel visent à ne plus miner de telles structures mais au contraire, à les renforcer.

La figure 4 présente une version stylisée de la redevabilité nationale. Les ministères d'exécution ou les ministères sectoriels préparent un budget qui est soumis au conseil de ministres, où il est examiné minutieusement et voté par le Parlement. Une fois que le Parlement approuve le budget, il devient un document de travail légal du Ministère des Finances. Au cours de l'année budgétaire, le Ministère des Finances effectue des décaissements en faveur des ministères sectoriels selon le budget approuvé. Les Ministères sectoriels à leur tour, décaissent en leur sein en faveur des prestataires de services selon leur plan de travail et leur budget. Les clients, ou utilisateurs de service, sont en même temps les citoyens, et en tant que tel, sont représentés par leurs membres élus au Parlement.

L'absence de services sur le terrain peut être perçue en termes de goulot d'étranglement dans le cercle de redevabilité nationale décrit ci-dessus : peut-être que le ministère sectoriel n'a pas priorisé ces services dans son budget ? Peut-être l'a-t-il fait, mais le Parlement ne l'a pas approuvé ? Ou peut-être le Parlement l'a-t-il effectivement approuvé, mais le Ministère des Finances n'a pas fait les décaissements correspondants ? Ou encore le Ministère des Finances a effectivement effectué les décaissements, mais le Ministère sectoriel lui-même n'a pas effectué les décaissements au niveau des services ? Quel que soit le cas, il est important de noter qu'un manque de prestation de services sur le terrain peut être causé par des scénarios divers et qu'il faut une solution différente à chacun de ces scénarios. Seule, une considération de l'ensemble du secteur permet de voir où se trouve le goulot d'étranglement et quelle devrait être la solution.

Fig 4 Recevabilité nationale



L'approche sectorielle est précisément une approche 'système' qui vise à identifier et à corriger les 'trous' et les 'blocages' du système dans son ensemble. L'appui des donateurs à une approche sectorielle est différent d'appui projet isolé sur trois points:

- (i) **Appui au système dans son ensemble** ('aider à boucher les trous et à débloquer les blocages') par opposition à la focalisation restreinte sur une composante;
- (ii) **Pas de mise en place de cercles de redevabilité parallèles** en travaillant hors du système, mais au contraire, travailler au sein du système, et ce faisant, le renforcer ;
- (iii) **Attention aux liens entre acteurs** plutôt qu'une focalisation sur des acteurs individuels (c'est-à-dire qu'un budget inadéquat dans un ministère sectoriel nécessite un examen de ses relations avec le Ministère des Finances, plutôt qu'une injection immédiate de fonds des donateurs).

La redevabilité nationale se réalise également à travers des raccourcis, directement entre prestataires de services et clients, par exemple quand les biens et services sont fournis par le secteur privé, comme ça sera

souvent le cas en agriculture et développement rural. Mais, que la redevabilité implique un circuit plus long passant par le parlement, ou un chemin plus direct à travers un 'contrat' entre le prestataire de services et les usagers des services, la question clé est que l'approche sectorielle cherche à renforcer ces relations de redevabilité au plan national.

9.7 Ancrer la redevabilité mutuelle dans le système de redevabilité nationale

L'obligation mutuelle de rendre compte, ou la redevabilité entre donateurs et gouvernements a pris un sens supplémentaire dans l'approche sectorielle. D'abord, la préoccupation d'efficacité de l'aide a déplacé l'attention des donateurs et gouvernement sur les résultats de l'aide, plutôt que sur son utilisation. Ensuite, quand les donateurs apportent un appui sectoriel, leur aide fait partie du budget sectoriel, et les Etats ont besoin que ces fonds soient prévisibles et fiables pour permettre une bonne planification sectorielle. Troisièmement, quand les donateurs apportent un appui budgétaire, ils ne peuvent plus faire le suivi de leur contribution, car elle entre à part entière dans le budget général du secteur, et ils doivent plutôt se fier à la réalisation des objectifs de performance mutuellement souscrits par l'Etat et les donateurs pour les besoins de redevabilité⁶⁷.

Toutefois, pour le renforcement des systèmes nationaux et sectoriels, il est d'une extrême importance que la redevabilité mutuelle soit ancrée dans la redevabilité nationale. Le risque que les gros montants de l'appui budgétaire entraînent une baisse de la génération du revenu interne est reconnu, érodant à son tour la redevabilité des Etats à l'endroit des contribuables⁶⁸. Il est important que la redevabilité nationale au sein d'un secteur ne soit pas tirée vers le haut et vers l'extérieur en direction des donateurs et de leurs sièges. En ce qui concerne l'agriculture et le développement rural, les moyens suivants permettent d'éviter cela :

- Reconnaître que les systèmes de suivi constituent en premier lieu des instruments de gestion pour l'Etat et un outil d'information pour les parties prenantes. Eviter de mobiliser des capacités limitées en matière de statistiques et de suivi autour des besoins d'informations des donateurs.
- Dans le cas de l'appui budgétaire, veiller à ce que les négociations donateur-Etat ne tournent pas juste autour des 'indicateurs déclencheurs', à savoir les cibles de performance assurant le prochain transfert de fonds, évitant ainsi une situation où l'action du gouvernement soit indûment biaisée vers ces indicateurs uniquement.
- Veiller à ce que les 'indicateurs déclencheurs' ne soient pas dépendants de trop de facteurs hors du contrôle de l'Etat (ex : sécheresses et inondations, fluctuations des marchés internationaux).
- Tenir également compte du revenu, pas seulement des dépenses dans le secteur. Surtout dans les secteurs productifs, il peut y avoir un espace pour améliorer la collecte et une utilisation plus transparente ou plus efficace de l'utilisation des revenus nationaux. Cela renforcerait les coffres de l'Etat de même que la redevabilité nationale.
- Quand un appui est amené aux acteurs non étatiques (ex : unions de producteurs, associations de produits de base, les OSC ou ONG), veiller à ce que l'obligation de rendre compte entre utilisateurs/membres et prestataires de biens/services ne soit pas minée, mais plutôt renforcée.
- L'appui à la conception des systèmes de suivi qui rapprochent l'analyse et l'utilisation des données autant que possible des niveaux de collecte et d'exécution afin d'éclairer la prise de décision décentralisée de même que de renforcer la redevabilité locale.

9.8 Prise en compte de la redevabilité à partir du bas

En considérant la situation d'ensemble, une approche sectorielle permet une perspective qui prenne en compte l'ensemble du système, dont une partie importante est constituée des personnes en bas du système. Il est nécessaire de comprendre les préoccupations des bénéficiaires de services rendus par l'Etat et par les acteurs non étatiques et de les prendre en compte dans la conception de la politique et stratégie sectorielles de même que dans les mécanismes de suivi de la performance. La concertation ne devrait pas être envisagée de façon restreinte en terme de participation à diverses plateformes de partenariats sectoriels formels : Il faudrait considérer des approches additionnelles, tels que les enquêtes clients ou les recherches indépendantes. Les groupes de la société civile, les institutions de recherche, les ONG et le secteur privé

⁶⁷ Appui de la CE aux Programmes Sectoriels, pp 87-88. Voir également le chapitre de la Déclaration de Paris sur la Responsabilité Mutuelle et l'indicateur 12 : 'Responsabilité Mutuelle : Nombre de pays partenaires où sont entreprises des évaluations mutuelles des progrès accomplis dans l'exécution des engagements souscrits concernant l'efficacité de l'aide, notamment ceux qui figurent dans la présente Déclaration'.

⁶⁸ Réseau CAD-OCDE sur la Gouvernance (GOVNET). Notre sur la promotion de la responsabilité à travers la mobilisation des revenus nationales. Juin 2006

peuvent être impliqués dans l'appui conseil politique, dans le suivi ou en jouant un rôle de 'chiens de garde' indépendants.

L'implication des parties prenantes dans le suivi et l'évaluation du programme constitue souvent un exercice qui prend trop de temps et génère de gros volumes de données difficiles à traiter. Mais des systèmes prometteurs se développent qui font l'équilibre entre le besoin d'analyser un grand nombre d'informations qualitatives et le besoin de rendre compte à temps aux décideurs.

Toutefois, la systématisation de la redevabilité à partir du bas ne concerne pas seulement la concertation avec les parties prenantes et l'évaluation participative. Quand elle concerne la satisfaction liée à la fourniture de services, les gens 'votent' efficacement avec leur portefeuille. Donner les moyens aux producteurs ruraux et la liberté d'avoir des services du type et de la qualité qu'ils préfèrent peut être un meilleur moyen pour améliorer la qualité du service, plutôt que de renforcer les capacités à fournir des services dans un contexte de demande et de concurrence limitées.

Les programmes en agriculture et développement rural devraient prendre en compte des solutions novatrices qui permettent aux paysans, producteurs et petites entreprises de demander des comptes aux prestataires de services. Il faudrait tenir compte des expériences avec des initiatives tels que les bons de services, les transferts de liquidités et les cartes à puce, et apprécier leur champ d'application et utilisation dans le contexte d'un programme sectoriel (Encadré 26)

Encadré 26: Utilisation des cartes à puce au Malawi

Pour surmonter un des plus grands obstacles à la croissance économique du pays, la Reserve Bank (Banque Centrale) du Malawi a lancé un programme de modernisation des systèmes de paiement. En collaboration avec l'Opportunity International Bank of Malawi (OIBM), un système a été élaboré sur la base d'une distribution élargie de cartes à puce. Ce sont des cartes plastiques, de la taille d'une carte de crédit, avec micro-puce contenant des données biométriques (empreintes digitales) et des informations sur le compte bancaire. En 2004 déjà, six des neuf banques commerciales participaient au programme et en 2007, OIBM, le plus grand distributeur des cartes à puces, avait émis des cartes à près de 200.000 clients. Avec le développement des infrastructures correspondantes, le système a commencé à être utilisé non seulement par l'Etat, mais également par le secteur privé. Jusque là, il a prouvé sa valeur pour les systèmes de subvention d'engrais, de transferts sociaux en liquide, d'épargne et de crédit, et de distribution de médicaments antirétroviraux. La plus grande société de tabac au Malawi utilise les cartes à puce pour payer les salaires et ses travailleurs saisonniers peuvent opter pour avoir une partie de leur épargne dans un 'portefeuille' séparé sur la carte, qui n'est accessible que les mois où il n'y a pas de travail.

Le système de cartes à puce fonctionne comme suit : les banques sont instruites d'approvisionner les cartes à puce individuelles d'un certain montant (comme un transfert sur un compte). Les clients peuvent alors soit aller à la banque et retirer de l'argent, soit aller dans une banque OIBM mobile, faire mettre à jour les informations sur leur compte, et retirer de l'argent. En outre, les clients peuvent aller chez un prestataire de service et utiliser la carte pour payer un service ou un produit (ex : les semences, les engrais, un traitement médical). Tout ce dont on a besoin au Point de Vente (PV), c'est un lecteur de carte qui enregistre le transfert. Le système marche à la fois en ligne et hors connexion, tant que les prestataires de services transfèrent régulièrement les informations de leur PV sur les transferts d'argent à un ordinateur de gestion de données géré de façon centrale. Les avantages des cartes à puce sont qu'on peut bien cibler les appuis; les clients peuvent choisir eux-mêmes leurs prestataires de service, assurant ainsi un rapport qualité-prix et la concurrence ; l'utilisation des transferts d'argent (plutôt que des kits pour produits de base ou l'aide alimentaire) stimule l'économie locale. En fait, lorsque, pendant une crise alimentaire, les transferts d'argent étaient émis au moyen des cartes à puce et les banques mobiles, il a été prouvé que chaque euro octroyé a généré un supplément d'activité commerciale de €2.10. Le Malawi a été pionnier de ce système et, comme l'a fait remarquer fièrement l'ancien gouverneur de la Banque Centrale, 'a été débordé par le nombre des délégations de la SADC intéressées par le système depuis son lancement'.

Ngalande (2004); Davey (2007)

9.9 Questions clés concernant le suivi de la performance

Faire le lien entre le type d'indicateur et le but du suivi. Au niveau de la politique, les indicateurs de résultats peuvent montrer si la politique est bonne ; au niveau programme toutefois, les indicateurs doivent montrer si le programme fait ce qu'il devrait faire. Mettre trop l'accent sur les indicateurs de résultats et d'impact n'apportera pas suffisamment d'information pour la gestion quotidienne du programme sectoriel et de son budget. La mise en œuvre du programme est un processus marqué de différentes étapes, ce que les indicateurs doivent refléter.

Suivre la fourniture des biens publics essentiels. Une fonction essentielle de l'Etat est la fourniture de biens et services publics, tels que le cadre politique et législatif, les réglementations sanitaire et phytosanitaire, en visant des résultats qui soient socialement désirables, équitables et respectueux de l'environnement dans une économie de marché. L'Etat devrait identifier des indicateurs qui peuvent révéler les progrès réalisés sur le long terme au niveau de ces fonctions essentielles.

Suivre les progrès réalisés en matière d'environnement favorable. La responsabilité de l'Etat en matière d'agriculture et de développement rural est de créer les conditions nécessaires à une croissance rurale équitable. Les indicateurs du programme sectoriel doivent comporter ceux qui mesurent l'environnement favorable. Là où la création d'un environnement favorable pour la croissance du secteur privé comprend la réforme du secteur public, les indicateurs de programme doivent également s'y référer.

Développer des bases de données conjointes pour le suivi non seulement pour réduire les coûts de transaction de l'aide, mais également améliorer la coordination intersectorielle. Ceci est particulièrement pertinent en matière de développement rural qui dépend de l'action coordonnée et des synergies entre secteurs.

Veiller à ce que la redevabilité mutuelle ne domine pas la redevabilité nationale. Le programme sectoriel n'est qu'un moyen de parvenir au développement sectoriel, et la redevabilité vers le bas est plus importante pour le développement durable que celle vers le haut, vers les donateurs.

Reconnaître que le suivi de la performance est d'abord et surtout un outil de gestion. L'alignement sur les systèmes nationaux signifie que les systèmes d'information sont respectés en tant qu'outil de gestion plutôt qu'en tant qu'instrument de contrôle par les donateurs. Ces derniers doivent veiller à ne pas mobiliser les capacités de récolte de données ou capacités statistiques (limitées) pour leurs propres besoins en information.

10. CONCLUSION

L'agriculture et le développement rural posent des défis particuliers aux approches sectorielles.

Le premier défi auquel font face les planificateurs est 'Quelle est l'ampleur du secteur ?'. Même en agriculture, qui peut encore être considérée comme un 'secteur' en tant que tel, les premiers programmes sectoriels ont buté (et parfois échoué) sur la nécessité de coordonner plusieurs ministères (ex : l'eau, la foresterie, le foncier, l'environnement, le gouvernement local). De ce fait, les activités en agriculture n'ont de sens que lorsqu'il y a un lien avec les activités dans ces autres secteurs. Il va de soi que le tableau se complique encore pour le développement rural. En essayant de prendre en compte tous ces éléments, les programmes dans ces secteurs ont eu tendance à grandir en taille, devenant des mega-programmes sectoriels. Mais ce n'était peut-être pas la bonne réponse, et l'on peut essayer de poser un regard nouveau sur la question de 'quelle est l'ampleur du secteur'.

La notion de 'secteur' est un concept flexible. Elle se réfère essentiellement à 'tout ce qu'il faut considérer ensemble pour donner un sens aux investissements et aux efforts'. Le secteur devrait être suffisamment large pour permettre de résoudre les contraintes et exploiter les opportunités inter-reliées : la somme doit dépasser les parties. Il est important de réaliser que l'on ne vise pas nécessairement la même chose à tous les niveaux : les politiques et les stratégies peuvent avoir une envergure supérieure aux programmes et budgets. Les politiques donnent des orientations dans certaines thématiques alors que les plans de travail et budgets sont basés sur des structures administratives. La formulation d'une politique de développement rural peut commencer à partir 'ce qui a besoin d'être fait dans les zones rurales', mais la conception d'un programme (sectoriel) en développement rural devrait être basée sur 'ce qui doit être fait ensemble ?', et 'ce qu'il est faisable de coordonner au sein d'un programme ?'. Ainsi, en agriculture et développement rural, une politique 'sectorielle' peut être divisée en une série de programmes 'sectoriels' qui se complètent mutuellement, avec la politique cadre servant d'outil de coordination pour surmonter la fragmentation, et avec les instruments du programme conçus pour renforcer les structures (existantes) administratives et de gestion.

Permettre ce niveau de pragmatisme signifie s'écarter de la poursuite restreinte d'instruments (tels qu'un cadre de programme et de budget uniques, d'appui budgétaire) pour permettre à l'approche sectorielle de traiter de questions (qui autrement seraient potentiellement handicapantes) telle que l'importance du secteur privé ou la politique économique de la croissance en faveur des pauvres. Le développement sectoriel en agriculture et développement rural signifie qu'il faut équilibrer l'appui à l'Etat et aux acteurs non étatiques, et aux niveaux centraux et locaux. Les approches sectorielles en agriculture et développement rural se préoccupent moins DU programme et DU budget, et accordent plus d'attention aux cadres orientés par l'Etat pour une croissance dirigée par le secteur privé et exécutée par divers acteurs étatiques et non étatiques.

Ce scénario nécessite une condition préalable essentielle, qui est un leadership central de l'Etat. Au plus haut niveau, il est nécessaire d'avoir une vision et un engagement clairs, traduits dans une politique sans ambiguïtés, surtout en ce qui concerne les rôles de l'Etat et ceux du secteur privé, et les rôles du niveau central et du niveau local. Une telle politique peut devenir un guide puissant pour la planification et un outil de coordination si on veille à ce que toutes les activités du secteur soient 'conformes à la politique'. Ceci ne devrait pas se limiter aux activités du ministère sectoriel, ou entreprises dans le cadre du programme 'sectoriel' géré par l'Etat, mais peut inclure les activités du secteur dans son ensemble. Plusieurs ministères peuvent tirer leur orientation d'une politique multisectorielle de façon à ce que leurs activités aient un impact cumulatif plutôt que fragmenté. 'Le respect de la politique' peut également s'appliquer aux donateurs qui appuieront le secteur dans son ensemble, et pas seulement à l'appui qui concerne le programme (sectoriel). En agriculture et développement rural, c'est important car de nombreux efforts de développement seront toujours consentis en dehors du programme sectoriel 'officiel'.

Comment traduire la politique en programme : cela dépend de 'ce qu'il faut faire ensemble', mais également des structures administratives et budgétaires. Lorsqu'il y a beaucoup de potentiel de coordination interministérielle, plusieurs ministères peuvent prendre des composantes d'un programme et budget uniques. Là où la coopération constitue un défi, il peut être nécessaire de diviser le cadre d'activités en petites unités à mettre en œuvre de façon autonome. En général, là où la coordination pose problème, il faudrait réduire la taille des (sous-) programmes sectoriels plutôt que mettre en place des mécanismes de coordination plus importants.

En ce qui concerne la structure du budget et les procédures, deux aspects seraient très utiles dans l'adoption des approches sectorielles en agriculture et développement rural : (i) une planification et une perspective de

budget à moyen terme et (ii) une ‘classification programmatique’ du budget. Il est essentiel d’avoir une perspective à moyen terme dans un processus graduel et progressif telle que la croissance rurale en faveur des pauvres, un processus qui concerne le développement du secteur privé, gouvernance locale et responsabilisation de la société civile. Une classification programmatique permet de répartir les composantes du programme entre budgets, tout en permettant aux instruments de planification, de coordination, de suivi et de rapportage de couvrir tout le programme. De cette façon, l’approche sectorielle peut être visualisée comme une politique multisectorielle qui se répartit en différents ‘fils d’exécution’ qui se complètent mutuellement, sur la base de structures administratives fils qui peuvent être ensuite regroupés aux niveaux du suivi et du rapportage.

Lorsque l’on soutient des approches sectorielles et des programmes sectoriels en agriculture et développement rural, il faudrait éviter de prôner les programmes qui essayent d’en faire trop. Il faudrait aider les gouvernements à faire ce qu’ils doivent faire. Dans des situations d’échec de marché, leurs responsabilités iront au-delà de la fourniture des biens publics classiques et comprendront des interventions ponctuelles et novatrices qui contribueront à créer un environnement dans lequel les solutions privées deviennent viables. Mais s’il faut un appui à la prise de conscience ou au plaidoyer, il s’orientera vers les acteurs non étatiques concernés, à condition qu’il soit aligné sur la politique de l’Etat, et de préférence, dans le cadre du budget (c’est-à-dire, que l’information correspondante se retrouve dans le budget sectoriel).

Il est indispensable de bien saisir la politique économique d’une croissance économique en faveur des pauvres et d’accepter que le processus soit lent et piloté au niveau local ; on ne peut pas ‘acheter’ l’agriculture et le développement rural. L’argent résout un problème lorsque c’est l’argent qui constitue le problème. Là où le problème est la gouvernance locale, une aide supplémentaire des donateurs n’aura de valeur ajoutée que si ce problème est également traité. Non seulement l’agriculture et le développement rural demandent du temps, mais ils peuvent être également des secteurs à décaissements lents. Les pressions de décaissement ne devraient pas interférer.

Au début d’une approche sectorielle, les gouvernements et donateurs doivent intégrer la ‘perspective de l’acteur’ dans l’analyse sectorielle. Une focalisation presque exclusive des donateurs sur l’Etat, et une focalisation précoce sur le budget public par le gouvernement peuvent conduire à la formulation de solutions déséquilibrées aux problèmes sectoriels tels que perçus. La réforme institutionnelle et le développement des capacités du gouvernement ne se traduiront en amélioration de la qualité de services que si ces derniers sont demandés par les usagers; le manque de services de qualité ne signifie pas automatiquement que l’Etat devrait jouer un rôle plus accru dans la fourniture de services. Une analyse sectorielle des acteurs responsables des réalisations nécessaires à l’atteinte des objectifs sectoriels aidera à comparer la faisabilité de différents scénarios selon le potentiel sectoriel disponible et une idée où la réalisation du potentiel aura le plus impact.

Il faut comprendre les dimensions techniques et politiques de la croissance du secteur et, à l’intérieur, le rôle et potentiel des différents acteurs, pour aboutir à des stratégies de développement équilibrées. Lorsque celles-ci sont soutenues par l’aide étrangère, l’harmonisation entre donateurs devrait viser à assurer que l’ensemble du paquet de l’aide ne fausse pas cet équilibre en biaisant l’approche en faveur d’un acteur particulier ou d’activités particulières. Une attention équilibrée doit être accordée à l’Etat par rapport aux acteurs non étatiques, à la politique et gestion des finances publiques par rapport à la mise en œuvre. Ce faisant, on opte pour un mélange d’instruments de soutien : appui budgétaire sectoriel, fonds communs ou procédures de projet ont chacun un rôle, mais un rôle qui devrait se justifier sur la base de ‘celui qui convient le mieux’, aux acteurs et activités soutenues, de même qu’aux conditions locales.

Appuyer l’agriculture et le développement rural sera toujours une affaire complexe et parfois un exercice décourageant d’apprentissage par l’action’. Mais, les expériences en matière d’approches et de programmes sectoriels sont à présent revues, et la masse de ‘leçons apprises’ s’accroît. Il n’y a pas de recette pour concevoir ou exécuter les programmes d’appui sectoriel dans ces secteurs. Ce qu’il faut est un engagement à consentir le temps et les efforts nécessaires pour comprendre ce secteur complexe et chargé politiquement ; à exercer sa sensibilité et sa créativité dans la conception d’un programme d’appui flexible et équilibré ; et pendant la mise en œuvre, à naviguer sur les vagues, saisir les opportunités et les élans là où ils se développent. Soutenir ces secteurs nécessite effectivement que l’on soit capable de s’adapter à un contexte changeant au niveau local, de même que de tirer parti des nouvelles perspectives émergeant au niveau international.

C’est un défi passionnant qui mérite d’être relevé, car, comme nous l’a rappelé le Rapport sur le Développement dans le Monde de 2008, *‘lorsqu’on libérera les pouvoirs de l’agriculture et du développement rural, cela contribuera énormément à l’atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement et bien au-delà’*.

RÉFÉRENCES

- Anson, R and P Pfaumann (2006) The role of the sector-wide approach to sustainable rural development in Central America. RUTA Publication Series Working Paper No 20. 88 pp
- Bakema, R (2006) *The Programme for the Modernisation of Agriculture: A framework — not a sector programme — for rural development in Uganda*. Presentation to the EC Training Course Programmes in Rural Development, 15 to 18 May 2006, Nairobi.
- Bakema, R (2007) *Rural development frameworks: the case of Uganda*. Presentation to the EC (AIDCO) Seminar on sector approaches in rural development, 3 to 6 July 2007, Brussels.
- Bird, K (2008) *The political economy of pro-poor growth: The challenge of making growth pro-poor*. ODI Briefing Paper 35. Overseas Development Institute. 4 pp. www.odi.org.uk
- Boesen, N and D Dietvorst (2007) *SWAPs in motion: Sector-wide approaches: From an aid delivery to a sector development perspective*. Reflections from the Joint Learning Programme on Sector Wide Approaches, January 2006 to April 2007. Train4Dev.Net. 52 pp.
- Booth, D, R Crook, E Gyimah-Boadi, T Killick and R Luckham with N Boateng (2005) What are the drivers of change in Ghana? CDD/ODI Policy Brief No 1 November 2005. Centre for Democratic Development (CDD), Accra/Overseas Development Institute, London. 10 pp. www.cddghana.org
- Brown, A, M Foster, A Norton and F Naschold (2001) The status of Sector Wide Approaches. Centre for Aid and Public Expenditure (CAPE), Overseas Development Institute, London. 30 pp. www.odi.org.uk/pppg/cape
- Cabral, L, A Shrivastava with C Muendane (2007) *Sector wide approaches in agriculture and rural development: Mozambique: the case of ProAgri*. Overseas Development Institute/Global Donor Platform for Rural Development. 65 pp. www.odi.org.uk / www.donorplatform.org
- Davey, J (2006) *Delivering food aid via smart card*. Financial Services, issue No 36. 2 pp.
- DFID (2005) Lessons learned; planning and undertaking a Drivers of Change Study. How to note. November 2005. DFID, London. www.dfid.gov.uk
- Dietvorst D (2004) *The private sector as a partner in the fight against poverty: Non state actors in agricultural programmes*. Proceedings of the 8th Africa Forum, 6 to 10 September 2004, Nairobi, Kenya. Ministry of Agriculture, Kenya/GTZ. 52 pp. www.africaforum.info
- Dietvorst D (2006) *Programme-based approaches in agriculture and rural development: The specific challenges of productive sectors*. Proceedings of the 10th Africa Forum from 30 October to 3 November 2006, Windhoek, Namibia. Ministry of Agriculture and Ministry of Lands, Namibia/GTZ. 74 pp. www.africaforum.info
- EC (2005) *Institutional assessment and capacity development: Why, what and how?* Concept Paper. 32 pp. <http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/index>
- EC (2007) *Support to Sector Programmes: covering the three financing modalities: Sector Budget Support, Pool Funding and EC project procedures*. Tools and Methods Series, Guidelines No 2. 119 pp. Brussels. <http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/index>
- EC (2007) Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support, 82 pp. www.cc.cec/dgintranet/europeaid/activities/thematic/e1/documents/guidance_instructions/lien1_en.pdf
- EC (2007) Environmental Integration Handbook + annexes, 178 pp. www.environment-integration.eu/ www.cc.cec/dgintranet/europeaid/activities/thematic/e6/e6toolsandguidelines_en.htm
- EC (2007) *Supporting decentralisation and local governance in third countries*. Tools and Methods Series, Reference Document No 2. 112 pp.

- Evans, A with L Cabral, S Wiggins, M Greeley and N Kaur (2007) *Formulating and implementing sector-wide approaches in agriculture and rural development*. Synthesis Report. Overseas Development Institute/Global Donor Platform for Rural Development. 40 pp. www.odi.org.uk / www.donorplatform.org
- Foster, M, A Brown and F Naschold (2000) *What's different about agricultural SWAps?* Centre for Aid and Public Expenditure (CAPE), Overseas Development Institute, London. 30 pp. www.odi.org.uk/pppg/cape
- Greeley, M (2007) *Sector wide approaches in agriculture and rural development: The Agriculture Sector Development Programme (ASDP) Tanzania*. Overseas Development Institute/Global Donor Platform for Rural Development. 33 pp. www.odi.org.uk / www.donorplatform.org
- Harrold, P and Associates (1995) *The broad sector approach to investment lending: Sector Investment Programs*. World Bank Discussion Papers. The World Bank. Washington D.C.
- Hesse, J (2006) *The Agriculture Sector Development Programme Tanzania*. Presentation to the EC Training Course Programmes in Rural Development, 15 to 18 May 2006, Nairobi.
- Indufor (2007) Study on non-tax revenue collected from forests in Tanzania. Commissioned by the Ministry of Foreign Affairs, Finland. Helsinki. 23 pp.
- International Finance Cooperation (2007) *Doing Business Reformers' Club: Ghana, Kenya, Mauritius, Burkina Faso and Mozambique win Africa's top awards for making business easier*. News Release, November 8, 2007. IFC, World Bank Group. 3pp.
- International Finance Cooperation (2007) *Ghana: Establishment of the Commercial Court*. Smart Lessons in Advisory Services. December, 2007. World Bank Group. 4pp.
- Joffe, S and S Jones (2004) *Stimulating private investment and market development for agriculture: new approaches and experience*. Oxford Policy Management. 52 pp. www.opml.co.uk
- Lacroix, R and P Varangis (1996) *Using Warehouse Receipts in developing and transition economies*. In: Finance & Development. Issue September 1996. 4 pp.
- Lavergne, R and A Alba (2003) CIDA Primer on Program-Based Approaches. CIDA. Toronto. 59 pp. <http://web.acdi-cida.gc.ca/pbas>
- Lavergne, R and J Wood (2006) *Aid effectiveness and non-state partnerships: Analytical considerations*. Working Paper. CIDA. Toronto. 42 pp. <http://web.acdi-cida.gc.ca/pbas>
- MacCarthy, M (2006) *Ghana's Private Sector Development Strategy (PSDS)*. Presentation to the 10th Africa Forum from 30 October to 3 November 2006, Windhoek. www.africaforum.info
- Millecam, F (2006) *Case study on Mozambique: the experience of PROAGRI*. Presentation to the EC Training Course Programmes in Rural Development, 15 to 18 May 2006, Nairobi.
- Milledge, S, I Gelas and A Ahrends (2007) *Forestry, Governance and National Development: Lessons learned from a logging boom in southern Tanzania: an overview*. TRAFFIC/Ministry of Natural Resources and Tourism/Development Partners Group. Dar es Salaam. 16 pp. www.traffic.org
- Ministry of Private Sector Development (2006) *Performance Assessment Report*. Private Sector Development Strategy and Action Plan (2005-2009). Ministry of Private Sector Development and President's Initiatives. Accra. 90 pp.
- Mwape, F and D Chiwele (1998) *Strategies for increased rural incomes and food security in isolated areas of Zambia*. University of Zambia. Ministry of Agriculture, Food and Fisheries/SIDA/USAID. Lusaka. 76 pp.
- Ndala, E (2007) *Land reform and resettlement in Namibia: The policy formulating process*. Presentation to the EC Training Course on Introduction to Sector and Budget Support, 16 to 19 April, Windhoek, Namibia.
- Ngalande, E (2004) *The impact of smartcards in Malawi*. Presentation by the former Governor of the Reserve Bank of Malawi. 20 October 2004. Lilongwe. www.rbm.mw/governor_statements
- OECD (2005) *Lessons learned on the use of Power and Drivers of Change Analyses in development cooperation*. Review commissioned by the OECD-DAC Network on Governance. 42 pp. www.oecd.org/dac
- OECD-DAC (2006) *Note on promoting accountability through domestic revenue mobilisation*. DAC Network on Governance (GOVNET). 5 pp. www.oecd.org/dac

- Posse, K and J Isaacs (2007) *eVal Report: Project Sustainable Management of Natural Resources, Namibia*. GTZ, Windhoek.
- Reesch, E van (2007) Bridging the macro-micro gap: Micro-meso-macro linkages in the context of sector wide approaches. DGIS. Den Haag. 15 pp.
- SPA (2007) *Sector Programme Tracking 2006*. www.spa-psa-org
- Tanzania Development Partners Group (2006) Discussion Paper Forests. Dar es Salaam. 8 pp. www.tzdac.or.tz
- TechnoServe (2007) *Higher coffee incomes transform lives in Tanzania*. 5 pp. www.technoserve.org
- van Breukelen (2006) Drivers of change; understanding the forces for poverty reduction. DGIS. Den Haag. 15 pp.
- Wiggins, S et al (2007) *Formulating and implementing sector-wide approaches in agriculture and rural development: The Rural Productive Sector Programme (PRORURAL) in Nicaragua*. Global Donor Platform for Rural Development. www.donorplatform.org
- World Bank (1998) *Overview: Rethinking the money and ideas of aid*. From: Assessing Aid: What works, what doesn't and why? A World Bank Policy Research Report. Oxford University Press. Washington. 27 pp.
- World Bank (2007) *The World Development Report 2008: Agriculture for Development*. World Bank, Washington DC. 365 pp. www.worldbank.org/WDR2008

Concepts de base et définitions: Plus d'informations

Commission Européenne

La CE a développé une série de lignes directrices et documents de référence sur les approches sectorielles et questions afférentes. Un des documents indispensables est 'Appui de la CE aux Programmes Sectoriels, paru en septembre 2007, disponible en versions courte (33 pp) et longue (120 pp). Ces documents et d'autres peuvent être téléchargés à:

www.cc.cec/dgintranet/europeaid/activities/adm/documents/guidelines_support_to_sector_prog_11_sept07_final_en.pdf

www.cc.cec/dgintranet/europeaid/activities/adm/documents/guidelines_support_to_sector_prog_short_11sept.07_final_en.pdf

Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) www.oecd.org/dac

Le Comité d'Aide au Développement (CAD) des principaux bailleurs de fonds bilatéraux s'efforce d'accroître l'efficacité de la coopération au développement. Il produit une série de lignes directrices dans les domaines de la pauvreté (ex : [Promoting Pro-Poor Growth: A Practical Guide to ex ante Poverty Impact Assessment](#)) et de la gouvernance, et autour de questions telles que l'harmonisation des donateurs et le développement des capacités. Le CAD a une série de réseaux tels que GOVNET (gouvernance) et POVNET (pauvreté), et chacun d'eux produit de brèves notes d'information et de discussion. Ces documents sont accessibles à partir de leur site principal.

Autres donateurs

L'ACDI gère un site internet qui rassemble probablement la plus grande collection de matériaux relatifs aux Approches Programmes dans le monde: <http://web.acdi-cida.gc.ca/extranet/pbas> (un site web où l'on s'auto inscrit).

Le DFID www.dfid.gov.uk produit une série de mises à jour rapides sur les courants de pensée actuels en matière de développement. L'abonnement à son bulletin électronique, magazine gratuit et notes régulières 'How to' est un moyen utile de rester informé. Des études approfondies sont regroupées autour de domaines thématiques tels que les moyens d'existence ruraux et vecteurs de changement, deux concepts dans lesquels DFID joue un rôle pionnier.

Le Partenariat Stratégique avec l'Afrique est une plateforme entre donateurs et gouvernements africains. Le PSA effectue un suivi annuel des programmes sectoriels existants en Afrique synthétisés en plusieurs tableaux dans un 'rapport de suivi' annuel : www.spa-psa.org.

Les institutions et organisations de recherche

Le 'Overseas Development Institute' (ODI, Institut de Développement Outre-Mer) www.odi.org.uk produit un grand nombre d'analyses pertinentes au sujet. Ses communications courtes, telles l'ODI Project Briefings, sont particulièrement utiles. Pour s'abonner à leur bulletin électronique: <http://apps.odi.org.uk/registration>.

Qu'est qui est différent pour l'agriculture et le développement rural ?

Commission Européenne

Une évaluation de l'appui de la CE au développement rural entre 1995 et 2004 est présentée dans : http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2007/1088_vol1_fr.pdf

Sur le bien-fondé de la prise en compte systématique de l'environnement dans les interventions en agriculture et développement rural, et comment intégrer les préoccupations environnementales dans la politique et les programmes d'appui sectoriels, on se référera aux lignes directrices de la CE (<http://ec.europa.eu/europeaid>) ou au support technique en matière d'environnement (www.environment-integration.org)

OCDE-DAC www.oecd.org/dac

Le site internet regroupe un certain nombre d'études et évaluations sur des pays individuels tels que 'Sector Assistance Program Evaluation for the Agriculture and Natural Resources Sector in Laos' de même que des documents de synthèse tels que 'A Joint Evaluation of Agriculture and Rural Development in Africa'.

Autres donateurs

La Plateforme Mondiale des Donateurs pour le Développement Rural (GDPRD, à www.donorplatform.org) œuvre à remettre le développement rural à l'ordre du jour au plan international. Elle exécute une série d'études analysant les leçons tirées du développement de ces secteurs. Leur travail en matière de plaidoyer comprend 'The Role of Agriculture and Rural Development in achieving the Millennium Development Goals' et 'Targeting rural poverty to achieve the Millennium Development Goal 1', tous deux publiés en 2005. Les documents de capitalisation d'expérience suivants sont essentiels : 'Sector-wide approaches in agriculture and rural development Phase I: A desk review of experience, issues and challenges' (2006), représentant la première phase d'un projet de recherche. Par la suite, des études terrain ont été exécutées au Mozambique (ProAgri), en Tanzanie (ASDP) et au Nicaragua (PRORURAL). Etude documentaire et études de cas ont été fusionnées en un rapport de synthèse 'Formulating and implementing sector wide approaches in agriculture and rural development' en juin 2007.

Le FIDA a également examiné les défis posés par les approches sectorielles en ADR dans 'IFAD's Policy on Sector Approaches in agriculture and rural development' (2005) et dans son document de politique 'Sector wide approaches for agriculture and rural development' (avril 2006). La Banque Mondiale a traité la question dans 'Sector wide approaches and implications to the ARD Sector' d'avril 2005 par Chiyo Kanda.

L'Unité Rurale d'Assistance Technique (RUTA - Rural Unit for Technical Assistance - for Central America) est une initiative conjointe des Etats d'Amérique Centrale et institutions de développement (FIDA, DFID, BM, FAO). Elle a comparé les approches et programmes sectoriels du Nicaragua, Honduras et El Salvador dans 'The role of the sector wide approach to sustainable rural development in Central America' (2006).

Recherche

Le document 'What's different in agriculture SWAPs?' d'ODI, bien que publié en 2000, demeure une œuvre complète et sagace, qui doit être lu par ceux qui appuient les programmes sectoriels agricoles.

Le CEDPG (Centre Européen de Développement Politique et de Gestion, ECDPM, www.ecdpm.org) a analysé très tôt l'interface entre les approches sectorielles et la décentralisation dans 'Building coherence between sector reforms and decentralisation: do SWAPs provide the missing link?' (2003).

Réseaux

Le Forum Africain (Africa Forum) est une plate-forme d'échanges pour ceux qui mettent en œuvre le développement agricole et rural en Afrique. Depuis 1998, se tient un forum annuel. Tous les travaux et présentations à ce jour sont disponibles à www.africaforum.info.

Cadres politiques et stratégiques

OCDE-DAC www.oecd.org/dac

Un livre récent 'Promoting Pro-Poor Growth: Policy Guidance for Donors' se penche sur le rôle du secteur privé, de l'agriculture et des infrastructures dans la croissance en faveur des pauvres.

Autres donateurs.

Le site du RDM de 2008 www.worldbank.org/wdr2008 est une mine de trésors où l'on peut télécharger non seulement le rapport complet ou sa présentation, mais également les études qui le sous-tendent et de nombreuses notes d'information sur les questions actuelles en relation avec l'agriculture. Il existe en outre du matériel régional, et beaucoup de statistiques utiles.

L'USAID a effectué la comparaison de 27 DSRP et la façon dont ils traitent le secteur privé dans 'Poverty Reduction Strategy Papers: How do they treat the private sector?' USAID Document No 10. Avril 2004. Disponible à www.dec.org en citant le numéro d'identification du document No: PN-ACX-270.

La Banque Mondiale analyse l'envergure avec laquelle les questions de développement rural sont couvertes par les DSRP et les CRSP 'A review of rural development aspects of PRSPs and PRSCs 2000-2004' (2005).

Recherche

Le CTA www.cta.int est une institution ACP-UE oeuvrant à améliorer le flux d'informations entre parties prenantes du développement agricole et rural dans les pays Africains, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le site internet offre un abonnement gratuit aux bulletins d'informations tels que *Spore*, *Agritrade* et *ICT-Update*, de même que des offres d'emplois et de stages.

Le Groupe Consultatif sur la Recherche Agricole Internationale (CGIAR) www.cgiar.org vise la réalisation d'une sécurité alimentaire durable par la recherche scientifique et les activités afférentes dans les domaines de l'agriculture, la foresterie, la pêche et l'environnement. Il s'agit d'un consortium de quinze centres spécialisés produisant une information de haute qualité pouvant appuyer la conception des politiques nationales.

Le site "Activités Génératrices de Revenus Ruraux (www.fao.org/es/esa/riga) offre une base de données, comparable au plan international, des sources de revenus des ménages ruraux et ce pour un nombre croissant de pays, avec pour objectif d'aider à promouvoir et mettre en œuvre de façon des politiques publiques efficaces et des stratégies de développement rural qui reprennent l'économie non agricole comme importante composante.

L'Africa Development Information Services (Services d'information sur le Développement de l'Afrique), www.afdevinfo.com, suit le développement politique et économique dans toute l'Afrique Sub-Saharienne dans une base de données en ligne sans cesse en expansion, qui reprend une liste des groupes de réflexion en Afrique Sub-saharienne, les rapports illustrant des initiatives sur la gouvernance, et un 'qui est qui' et 'liste d'organisations' remis à jour pour chacun de neuf pays en Afrique australe. L'abonnement est nécessaire à certaines parties du site (gratuit lorsqu'on est basé en Afrique).

Autres : Basés en Afrique

Le Nouveau Partenariat pour le Développement en Afrique (NEPAD), www.nepad.org, représente une vision et un cadre stratégique pour le développement socio-économique intégré en Afrique. Un bulletin hebdomadaire est disponible à : NEPAD_Secretariat@newsletter.nepad.org. Le Programme détaillé de Développement de l'Agriculture Africaine (PDDAA ou CAADP en anglais) est un des piliers du NEPAD, une stratégie de développement insufflée par l'agriculture.

Enfin, plusieurs programmes sectoriels agricoles ont leur propre site internet tel que le ProAgri du Mozambique : www.pwg.gov.mz (comprend des rapports d'avancement) et le Plan pour la Modernisation de l'Ouganda : www.pma.go.ug.

Le budget sectoriel et la gestion des finances publiques

Commission Européenne

Strategic budgeting and sector support est une note technique en appui aux Lignes Directrices de la CE sur l'Appui aux Programmes Sectoriel qui apporte un certain pragmatisme aux discussions sur le CDMT.

Les lignes directrices de la CE: *EC Guidelines on the Programming, design and management of General Budget Support* (2007) sont indispensables lorsqu'on envisage un ABG:

http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf.

Institutions de Bretton Woods

Le FMI publie ses informations sur l'Article IV sous forme de brèves notes d'information au public: *Public Information Notes* (ou PINs) ou le rapport du personnel plus long sur *Article IV*. Les PINs portent également sur des questions de politique générale. Pour chaque pays membre, le FMI entreprend des consultations annuelles sur base de l'article IV, se penchant sur la politique macro-économique et les indicateurs. Un rapport positif sur l'Article IV est une condition nécessaire pour un appui budgétaire.

La Banque Mondiale coordonne un programme de partenariat multi-institutionnel qui a soutenu la conception d'un cadre de mesure de la performance en gestion des finances publiques appelé PEFA - Public Expenditure and Financial Accountability (Initiative relative aux dépenses publiques et à la responsabilité financière) : www.pefa.org. Ce cadre comporte 28 indicateurs de GFP plus 3 sur les pratiques des donateurs : *Public Financial Management Performance Measurement Framework*, 2005, Secrétariat du PEFA. Le programme du PEFA commandite également des études telles que *Institutional and incentive issues in public financial management reform in poor countries* (2004).

OCDE-DAC www.oecd.org/dac

Le Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004 est un document clé qui examine l'impact de cette modalité de fourniture d'aide au Burkina Faso, au Malawi, au Mozambique, au Nicaragua, au Rwanda, en Ouganda et au Vietnam (<http://www.oecd.org/dataoecd/42/38/36685401.pdf>)

Recherche

On peut citer deux centres d'excellence: le *Centre for Aid and Public Expenditure* (CAPE, faisant partie de l'ODI) www.odi.org.uk/pppg/cape et l'Oxford Policy Management www.opml.co.uk.

CAPE produit des analyses pointues telles que son récent rapport de synthèse sur Good governance, aid modalities and poverty reduction (2008). Certains travaux plus anciens restent d'intérêt: *How, when and why does poverty get budget priority: Poverty Reduction Strategies and public Expenditure in five African Countries* ou *What's behind the budget? Politics, rights and accountability in the budget process*, tous deux publiés en 2002. Il faut également noter : *A review of experience in implementing Medium Term Expenditure Frameworks in a PRSP context*, qui examine de près le processus du CDMT en Afrique du Sud et en Ouganda ('mature') ; en Albanie, au Bénin et au Rwanda ('y arrivent') et au Burkina Faso, Cameroun et Ghana ('ont du mal').

L'OPM a été impliqué dans un certain nombre de Revues des Dépenses Publiques, également en agriculture et dans l'évaluation du PMA de l'Ouganda, et a produit en 2004: *Agriculture in Kenya: What shapes the policy environment ?* Tous les rapports sont disponibles sur son site web.

Le Consortium sur la Recherche Economique Africaine (African Economic Research Consortium (AERC) basé à Nairobi (www.aercafrica.org) est un groupe de réflexion régionale sur les questions économiques et celles liées à la gestion des finances publiques

Coordination sectorielle et des donateurs

OCDE-DAC

Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery Volume 2: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management (2006), est un document de référence 'classic' de l'OCDE-DAC, qui est une suite du premier volume: *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery* publié en 2003.

Autres donateurs

La Plateforme Mondiale des Donateurs pour le Développement Rural (GDPRD, à www.donorplatform.org) vise, comme l'un de ses principaux objectifs, la coordination des pratiques des donateurs en matière de développement rural. Le GDPRD s'efforce d'y parvenir (i) au niveau international – auprès des sièges des donateurs – et (ii) au niveau national. Cela a donné deux types de produits liés :

Au niveau international : une synthèse des pratiques actuelles des donateurs (souvent très différentes) a été formulée : *On Common Ground: A Joint Donor Concept on Rural Development* de Novembre 2006. En outre, le GDPRD s'est engagé dans un processus de facilitation visant l'élaboration du *Code de Conduite qui devrait créer un Joint donor minimum standards for effective agriculture and rural development programmes. Le processus est sous-tendu par une note de quatre pages sur Cornerstones for effective agriculture & rural development programmes under a programme based approach.*

Au niveau pays, le GDPRD offre une assistance pratique aux donateurs dans la coordination de l'appui au développement rural, surtout dans ses pays pilotes. Les études de cas nationaux sont disponibles et une synthèse est présentée dans : *Assessment Study on Harmonisation and Alignment in Rural Development in four Pilot Countries — Nicaragua, Burkina Faso, Tanzania and Cambodia* de Mars 2005

Le Forum Européen sur la Coopération Internationale (EUFORIC, à www.euforic.org) vise à faciliter le flux d'informations sur les politiques et pratiques de développement international de l'Europe. Le site sert également de portail à plus de 50 agences de développement et institutions de recherche sur le développement.

Réseaux

Les réseaux DANIDA fournit des informations de base et informations sur les aspects techniques de la coopération au développement et sur les thèmes courants au : www.danidadevforum.um.dk. Le site offre également des informations sur les programmes soutenus par le Danemark, des guides sur la recherche sur développement et des abonnements à des thèmes et informations. Un service d'appels urgents répond aux questions en 24 heures.

Le Réseau Conjoint des Donateurs pour le Développement des Compétences (www.train4dev.net) a été créé avec pour objectif d'améliorer l'efficacité de l'aide à travers une meilleure coopération en matière de renforcement des capacités.

Un réseau mondial sur 'Les Systèmes de Gestion de l'Aide' www.devoid.org publie un certain nombre d'outils, tels qu'une introduction pour les pays partenaires sur comment gérer l'aide. Surtout utile aux agents du Ministère des Finances devant traiter avec de nombreux donateurs.

Institutions et capacités

Commission Européenne

Pour aider à l'évaluation institutionnelle et des capacités et dans la conception de l'appui au développement des capacités, un Document de Référence a été préparé : *Institutional assessment and capacity development: Why, what and how?* (31 pp). Sur cette base, une formation de trois jours a été élaborée et se tient au niveau national (souvent en lien avec un programme d'appui sectoriel particulier) et à Bruxelles.

OCDE-DAC

Le réseau de la DAC sur la Gouvernance (GOVNET) produit des études pertinentes tels que: *The challenge of capacity development: Working towards good practice* (Fev 2006) et *Lessons learned on the issue of Power and Drivers of Change Analyses in development cooperation* (Sep 2005).

Autres Donateurs

Le GDPRD s'est penché sur le rôle de la société civile dans *CSOs and aid effectiveness in agriculture and rural development* (Fev 2008), qui est une synthèse des expériences dans 13 pays.

Le DFID a été pionnier en ce qui concerne le concept de Vecteurs de Changement (VC) et a produit un document intitulé: *How to Note on Lessons learned — planning and undertaking a Drivers of Change study* (4 pp). Ce document, et d'autres matériels sur les VC se trouvent sur www.grc-exchange.org/g-_themes/politicalsystems_drivers.html.

Le SIDA a analysé ses expériences en matière d'Analyse des Pouvoirs (un concept similaire au VC dans un document intitulé *Power Analysis: Experiences and challenges* (Juin 2006).

Dans son document *Promoting institutional and organisational development: a sourcebook of tools and techniques* (2003), le DFID offre des astuces pratiques dans l'appui au changement institutionnel.

Pour satisfaire des besoins de formation en Approches Sectorielles dans les pays, les donateurs du Réseau Conjoint pour le Développement des Compétences ont convenu d'élaborer conjointement et de co-financer un Programme de Formation Conjoint (PFC) sur les Approches Sectorielles. Un programme de trois jours peut être élaboré pour répondre aux besoins spécifiques d'un secteur particulier. Les fiches de demande et autres informations peuvent être obtenus en envoyant un email au Secrétaire du PFC (dccd@um.dk).

La Banque Mondiale a élaboré un document: *Comprehensive Development Framework*, qui analyse les capacités nationales à atteindre les résultats de développement : <http://siteresources.worldbank.org/CDFINTRANET/~/Resources/EnablingCountryCapacity>.

Réseaux

Le Réseau de Développement des Capacités du PNUD est un réseau informel et externe ouvert aux praticiens du développement impliqués dans le renforcement des capacités. Il permet des échanges d'expériences, des e-discussions autour de questions thématiques telles que la réforme institutionnelle et les systèmes de motivation, de même que des références à des experts et organisations engagés dans le développement des capacités. Si vous êtes intéressés à adhérer au réseau, envoyez un email à : capacity-net@groups.undp.org.

Le Fonds du DFID's *Business Linkages Challenge Funds* (BLCF) offre des subventions sur la base d'un partage de coûts afin de promouvoir la mise en relations d'affaires et le développement de marché pour les petits exploitants : www.businesslinkageschallengefund.org.

Via Campesina est un réseau international de petits producteurs et de producteurs moyens, de travailleurs agricoles d'Afrique, d'Amérique, d'Asie et d'Europe : www.viacampesina.org.

La Fédération Internationale des Producteurs Agricoles (FIPA) a créé un branche dénommée AgriCord afin de satisfaire les besoins des organisations paysannes des pays en développement à travers des programmes de renforcement des capacités : www.ifap.org/en/index.html.

Autres: Basés en Afrique

La Fondation de la Technologie Agricole Africaine (AAFT) négocie l'acquisition de droits de propriété intellectuelle en Afrique sur une base humanitaire (<http://www.aatf-africa.org/>).

Institutions régionales soutenant le développement des capacités sont : La Fondation Africaine pour le Renforcement des Capacités (ACBF) <http://www.acbf-pact.org> (basé à Nairobi) et le Conseil pour le Développement de la Recherche en Sciences Sociales en Afrique (basé à Dakar) (<http://www.codesria.org/>).

Suivi de la performance et responsabilité

Commission Européenne

Lignes Directrices de la CE pour utilisation générale élaborées par l'unité d'évaluation peuvent être téléchargées à partir de : http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/intro_pages/methods.htm.

OCDE-DAC

Le travail du CAD en matière de gouvernance est exécuté à travers GOVNET (www.oecd.org/dac/governance), qui couvre des questions telles qu'évaluations de la gouvernance, la corruption, imposition et responsabilité et droits de l'homme et développement. Il y a des références utiles dans les notes de discussion telles que la Note sur la promotion de la responsabilité à travers la mobilisation des revenus nationaux (*Note on promoting accountability through domestic revenue mobilisation* (5 pp)). Les indicateurs et le suivi des ODM sont expliqués et on trouve des informations sur les avancées aux niveaux pays et régional sur : www.oecd.org/dac/indicators.

Autres donateurs

La base de données de la Banque Mondiale « *Doing Business Database* » (www.doingbusiness.org) fait le suivi du climat d'investissements et des affaires dans plus de 170 pays. Elle fournit également des moyennes nationales et régionales et fait le suivi des évolutions dans le temps. Elle comprend une diversité d'analyses et d'études intéressantes et a lancé le club « *Doing Business Reformers Club* » qui octroie des prix annuels aux pays qui s'améliorent le plus.

Recherche

Le document "*Strengthening internal accountability in the context of programme-based approaches in Sub-Saharan Africa*" de Mzwanele Mfunwa est l'une des rares sources d'information sur la responsabilité et les Approches Programmes. C'est le document de Discussion 4/2006 de l'Institut de Développement Allemand.

Le CGIAR a développé une base de données sur la science agricole générale et les indicateurs de technologie qui sont accessibles à partir de : www.asti.cgiar.org.

Réseaux

Paris-21 est un consortium créé pour renforcer les capacités statistiques, surtout des pays pauvres ; son objectif est de renforcer la politique factuelle et contribuer au développement de systèmes statistiques nationaux efficaces : www.paris21.org.

Autres: Basés en Afrique

L'Association Africaine pour l'Évaluation (AfrEA, à www.afrea.org) est une organisation faîtière et une ressource pour les individus dans les pays où il n'existe pas de structures nationales. AfrEA travaille avec des réseaux nationaux et des donateurs engagés pour développer une communauté d'évaluation africaine forte.

Commission européenne

Document de référence N°5: Approches sectorielles en agriculture et développement rural

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2010

2010 – 74 p. – 21.0 x 29.7 cm

ISBN 978-92-79-11433-5

Comment vous procurer les publications de l'Union européenne?

Vous trouverez les publications de l'Office des publications disponibles à la vente sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>), où vous pourrez passer commande auprès du bureau de vente de votre choix.

Vous pouvez également demander la liste des points de vente de notre réseau mondial par télécopie au (352) 29-29-42758).

Ce document appartient à la « **collection outils et méthodes** » d'EuropeAid. Celle-ci regroupe les documents méthodologiques produits par la Direction « Qualité des opérations » et se compose de trois sous-collections: lignes directrices, documents de référence et documents de réflexion. La collection propose également les titres suivants:

Lignes directrices

- ➔ Lignes directrices (n° 1) - « Programmation, conception et gestion de l'appui au budget général » (2007)
- ➔ Lignes directrices (n° 2) - « Appui aux programmes sectoriels: Couvrant les trois modalités de financement: appui budgétaire sectoriel, fonds commun et procédures spécifiques de la Commission européenne » (2007)
- ➔ Lignes directrices (n° 3) - « Pour une coopération technique plus efficace » (2009)

Documents de référence

- ➔ Document de référence (n° 1): « Analyse institutionnelle et développement des capacités: pourquoi et comment? » (2005)
- ➔ Document de référence (n° 2): « Appui à la décentralisation et la gouvernance locale dans les pays tiers » (2007)
- ➔ Document de référence (n° 3): « Renforcer le contrôle interne de projet: comment améliorer le rôle des gestionnaires de tâches de l'UE » (2007)
- ➔ Document de référence (n° 4): « Analyse et prise en compte de la gouvernance dans les opérations sectorielles » (2008)
- ➔ Document de référence (n° 5): « Approches sectorielles dans l'agriculture et le développement rural » (2008)
- ➔ Document de référence (n° 6): « Boîte à outils pour le développement des capacités » (2009)
- ➔ Document de référence (n° 7): « Développement et gouvernance du secteur de l'eau » (2009)

Documents de réflexion

- ➔ Document de réflexion (n°1): « Réforme du secteur public: Introduction » (2009)

