

Evaluation de la coopération de la Commission Européenne dans le domaine du Développement rural – ref. 1088

Résumé

La stratégie de la CE telle que définie dans la COM(2002) 429 constitue un cadre cohérent qui intègre l'ensemble des concepts de réduction de la pauvreté, de sécurité alimentaire et de développement rural et agricole. Cependant, elle ne définit pas précisément les spécificités des différents concepts et leur articulation. L'évaluation constate que le secteur agricole a connu une désaffection dans les priorités de développement alors que la croissance de la productivité agricole constitue un facteur clé dans la lutte contre la pauvreté. La CE, qui est restée relativement présente dans le secteur, est principalement intervenue sur certains déterminants spécifiques de la productivité comme la production et les rendements. L'approche multisectorielle de développement rural reste pertinente dans une approche de lutte contre la pauvreté. En intégrant une démarche plus participative et en s'appuyant davantage sur les structures institutionnelles en place, la qualité des interventions a été améliorée. Cependant, leur faible efficacité ne permet pas de les utiliser sur une échelle suffisante pour obtenir un impact global significatif.

Objet de l'évaluation

Cette évaluation, porte sur la stratégie de coopération de la Commission dans le domaine du Développement rural et sa mise en œuvre au cours de la période 1995-2005. Elle a concerné 5912 interventions couvrant un peu plus de 5,9 Milliards € et réparties pour 59 % dans les pays ACP, 15 % pour les pays ALA, 12 % pour les pays de la zone MEDA et 14 % pour les autres régions ou non spécifiquement attribués. Au cours de cette évaluation 7 pays partenaires ont été visités couvrant 32 projets et, en outre, 250 autres projets ont été étudiés.

Méthodologie

L'évaluation est articulée autour de 12 questions d'évaluation. Celles-ci ont été préparées à partir de l'analyse de la logique d'intervention qui a été reconstruite. Ces questions se basent sur les critères d'évaluation définis par le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'Organisation de Coopération Economique (OCDE). Ces critères sont la pertinence, l'impact, l'efficacité, l'efficience et la durabilité, auxquelles s'ajoutent les priorités transversales de la CE (le genre, l'environnement, la gouvernance et la décentralisation) et les 3C (cohérence, complémentarité, coordination). Elles ont fait l'objet de plusieurs échanges avec l'Unité d'évaluation et le Groupe de Référence avant d'être approuvées. Les réponses aux questions ont alimenté une analyse et une réflexion plus large autour des 4 thèmes suivants: la spécification et l'articulation des concepts de développement rural et agricole ; l'agriculture, la productivité et la compétitivité ; les programmes de développement rural intégré ; et les modalités de mise en œuvre. Pour chaque question d'évaluation, l'équipe d'évaluation a élaboré des critères de jugement et des indicateurs pertinents.

Principales Conclusions

A. Stratégie de la CE

- (1) La stratégie de la CE telle que définie dans la COM(2002) 429 constitue un cadre cohérent qui intègre l'ensemble des concepts de réduction de la pauvreté, de sécurité alimentaire et de développement rural et agricole. Cependant, elle ne définit pas précisément les spécificités des différents concepts et leur articulation. De plus, son caractère englobant et général la rend peu opérationnelle comme cadre de référence pour l'orientation des actions et des politiques.

- (2) Le secteur agricole a connu une désaffection profonde dans les priorités de développement. Bien que reconnu pour son importance dans la lutte contre la pauvreté, le secteur fait rarement l'objet de stratégie sectorielle opérationnelle. La CE, qui est restée relativement présente dans le secteur, est principalement intervenue sur certains déterminants spécifiques de la productivité comme la production et les rendements. L'absence de politique agricole globale explique en partie la faible évolution de la productivité du travail agricole dans les pays visités.
- (3) La CE a continué à mener des programmes de développement rural intégré malgré les critiques d'une évaluation du secteur menée en 1994.

Cependant, en intégrant une démarche plus participative et en s'appuyant davantage sur les structures institutionnelles en place, la qualité de ces programmes a été améliorée. Il reste que la pertinence de ce type de programme pour réduire la pauvreté à un niveau général est limitée par leur faible couverture géographique, ce qui ne permet pas d'obtenir un impact global significatif.

B. Impact des interventions

- (4) D'une manière générale, les interventions de développement rural et agricole sont caractérisées par certains impacts positifs (meilleure accessibilité aux services sociaux et aux moyens de production) mais limités aux seules zones d'intervention (programmes de développement rural intégré), fragiles (volatilité des cours sur les marchés), ou peu visibles (recherche). L'efficacité est souvent faible (dû à une utilisation trop fréquente de l'approche projet). La durabilité des interventions, bien qu'ayant évolué de façon positive par rapport à 1995, reste toujours préoccupante car il n'y a toujours pas de stratégie de désengagement lors de la conception des projets de développement rural.
- (5) La situation alimentaire s'est améliorée dans les pays étudiés mais l'évaluation n'a pu établir de lien entre les actions menées par la CE et cette évolution. Par ailleurs, il a été constaté que les interventions financières sur la ligne budgétaire 'sécurité alimentaire' présentent peu de spécificités par rapport aux opérations de développement rural ou agricole. Enfin, dans les pays analysés, peu d'actions visent les objectifs de sécurité alimentaire par la mise en place de filets de sécurité pour les plus vulnérables.
- (6) Malgré la place croissante de la protection de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles dans la politique de développement de la CE, le thème est peu traduit dans les Documents de Stratégie Pays. Par contre, la gestion des ressources naturelles est bien présente au niveau des interventions de développement intégré. Il existe peu d'information sur l'impact de ces interventions mais, compte tenu du ciblage géographique, il reste limité.

C. Mise en Oeuvre

- (7) En ce qui concerne les instruments financiers, la souplesse et la flexibilité des instruments Stabex et de la ligne budgétaire 'sécurité alimentaire' ont été des facteurs de succès, qui ont compensé la faible efficacité de l'approche projet/programme. La Commission a joué un rôle significatif dans le renforcement des capacités des organisations de la société civile en tant qu'acteurs du développement dans les zones rurales et dans le secteur agricole.

D. Cohérence des Politiques européennes

- (8) La cohérence de la PAC et de la politique commerciale avec les politiques de développement s'est renforcée. La réforme de la PAC et l'évolution de la politique commerciale créent des opportunités pour les pays en développement. Elles ont cependant un impact négatif sur les revenus des producteurs ACP, et les normes sanitaires de l'UE peuvent créer des obstacles aux exportations vers l'UE. La CE a pris des mesures compensatoires pour aider les pays à s'adapter mais il est trop tôt pour en juger les effets.

Principales Recommandations

A. Stratégie

- (1) Préciser le cadre stratégique pour mieux spécifier les concepts de développement rural d'une part, et de développement agricole d'autre part, tout en veillant à les rendre plus opérationnels afin de mieux guider les politiques.

- (2) En ce qui concerne le secteur agricole, il faut repreciser la strategie et les priorites pour atteindre l'objectif d'augmentation du revenu et de la productivite du travail agricole.
- (3) Par rapport à l'objectif de sécurité alimentaire, il est nécessaire de définir une stratégie d'intervention spécifique pour les ménages agricoles qui ne profitent pas de la croissance et restent marginalisés.
- (4) Enfin, en matière de développement rural, l'évaluation recommande d'orienter la stratégie vers un concept plus général de gestion intégrée de l'espace rural.

B. Mise en Œuvre

- (5) Privilégier les approches sectorielles et évoluer lorsque cela est possible vers un appui budgétaire. Les approches projets restent justifiées comme complément à l'approche sectorielle ou lorsque les approches budgétaires sectorielles ne sont pas possibles.
- (6) Les programmes intégrés peuvent être utiles pour répondre à des problématiques ponctuelles lorsque le cadre institutionnel existant n'est pas adapté. Cependant, compte tenu du faible avantage comparatif de la CE dans la mise en œuvre de ce type de programme, la CE devrait étudier la possibilité d'externaliser vers d'autres acteurs.

C. Recommandations Spécifiques

- (7) En ce qui concerne la cohérence des politiques de la CE, il est nécessaire d'examiner les effets des mesures compensatoires mises en place par la CE pour pallier les conséquences des réformes de la PAC sur les pays ACP, et des mesures d'appui à la mise aux normes sanitaires.
- (8) Enfin, sur le plan de la protection de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles, il est recommandé de réaliser au niveau des Documents de stratégie pays ou, à défaut, au niveau des secteurs d'intervention, des études stratégiques environnementales telles que prévues dans la Directive 2001/42.

Donor: European Commission	Regions: all	DAC sector : various
Evaluation type: Efficiency, Effectiveness and impact.	Date of report: July 2007	Subject of evaluation : Rural Development – Thematic
Language : French	N° vol. /pages: 2 volumes (or 1 vol. +1 disk).	Author : ADE