

Evaluation thématique Développement rural et agricole

Rapport Final

Volume I – Rapport principal

Juillet 2007



Evaluation thématique Développement rural et agricole

Rapport Final

Volume I – Rapport principal

Juillet 2007

ADE s.a.
Rue de Clairvaux, 40
B-1348 Louvain-la-Neuve
Belgium
Tel.: +32 10 45 45 10
Fax: +32 10 45 40 99
E-mail: ade@ade.be
Web: www.ade.be

Ce rapport a été rédigé par ADE à la demande de la Commission européenne

Les vues exprimées sont celles du consultant et ne représentent pas les opinions officielles de la Commission européenne

Table des Matières

ACRONYMES

RÉSUMÉ.....	I
-------------	---

EXECUTIVE SUMMARY.....	I
------------------------	---

RESUMEN.....	I
--------------	---

1. INTRODUCTION	1
------------------------------	----------

1.1 CADRE ET OBJECTIF DE L'ÉVALUATION.....	1
--	---

1.2 CHAMP DE L'ÉVALUATION	1
---------------------------------	---

1.3 MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION ET LIMITES	2
---	---

1.4 CONTEXTE DE L'ÉVALUATION	5
------------------------------------	---

1.5 CONTENU DU RAPPORT FINAL PROVISOIRE	8
---	---

2. RÉPONSES AUX QUESTIONS.....	9
---------------------------------------	----------

2.1 DANS QUELLE MESURE LES INTERVENTIONS DE LA COMMISSION DANS LE DOMAINE DU DÉVELOPPEMENT RURAL ET AGRICOLE RÉPONDENT-ELLES À L'OBJECTIF DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ RURALE ?	9
--	---

2.1.1 Conformité entre les stratégies de développement rural et agricole et les objectifs de réduction de la pauvreté rurale tels que décrits dans la COM(2002) 429	10
---	----

2.1.2 Place du développement rural et agricole dans les DSP	11
---	----

2.2 DANS QUELLE MESURE LES ACTIONS DE DÉVELOPPEMENT RURAL ET AGRICOLE RÉPONDENT-ELLES AUX STRATÉGIES DU PAYS PARTENAIRE ET AUX BESOINS ESSENTIELS DES BÉNÉFICIAIRES ?.....	13
--	----

2.2.1 Le développement rural et agricole est une priorité des politiques nationales de développement.....	13
--	----

2.2.2 Existence de stratégie nationale de développement rural et/ou agricole explicite et opérationnelle	14
---	----

2.2.3 Prise en compte par les DSP des objectifs de développement rural définis dans les politiques nationales	16
--	----

2.3 DANS QUELLE MESURE LES INTERVENTIONS DE DÉVELOPPEMENT RURAL ET AGRICOLE ONT-ELLES FAVORISÉ UNE CROISSANCE DE L'ÉCONOMIE RURALE?.....	16
---	----

2.3.1 Augmentation de la production et des rendements	17
---	----

2.3.2 Augmentation des revenus	18
--------------------------------------	----

2.3.3 Développement des activités rurales non agricoles et des produits agro- industriels	19
--	----

2.4 DANS QUELLE MESURE LES INTERVENTIONS DE DÉVELOPPEMENT RURAL ET AGRICOLE ONT-ELLES ASSURÉ UN ACCÈS PLUS ÉQUITABLE AUX MOYENS DE PRODUCTION ET SERVICES ÉCONOMIQUES?.....	19
---	----

2.4.1 Amélioration de l'accès aux facteurs de production (eau, terre, capital).....	20
---	----

2.4.2 Facilitation de l'accès aux services économiques (vulgarisation et recherche agricole)	22
---	----

2.5 DANS QUELLE MESURE LES INTERVENTIONS DE DÉVELOPPEMENT RURAL ET	
--	--

AGRICOLE ONT-ELLES AMÉLIORÉ L'ACCÈS DE LA POPULATION RURALE AUX SERVICES SOCIAUX?.....	23
2.5.1 Facilitation de l'accès aux services sociaux.....	23
2.6 DANS QUELLE MESURE LES INTERVENTIONS DE DÉVELOPPEMENT RURAL ET AGRICOLE CONTRIBUENT-ELLES À LA GESTION DURABLE DES RESSOURCES NATURELLES ?.....	26
2.6.1 La gestion des ressources naturelles dans la politique de développement et les stratégies pays	26
2.6.2 Les composantes spécifiques de gestion des ressources naturelles dans les interventions de développement rural	28
2.7 DANS QUELLE MESURE LES INTERVENTIONS DE DÉVELOPPEMENT RURAL ET AGRICOLE CONTRIBUENT-ELLES À LA RÉDUCTION DE LA VULNÉRABILITÉ DES PAUVRES DES ZONES RURALES FACE À L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE ?	29
2.7.1 Renforcement de la prévention des crises alimentaires.....	30
2.7.2 Amélioration de la sécurité alimentaire.....	31
2.8 DANS QUELLE MESURE LES INTERVENTIONS DE DÉVELOPPEMENT RURAL ET AGRICOLE ONT-ELLES CONTRIBUÉ À AMÉLIORER L'INTÉGRATION POLITIQUE ET SOCIALE DES PAUVRES DES ZONES RURALES ?	33
2.8.1 Décentralisation de la décision publique	34
2.8.2 Renforcement de la société civile	35
2.8.3 Prise en compte des groupes vulnérables et prise en compte de l'égalité des chances	36
2.9 DANS QUELLE MESURE LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DES INTERVENTIONS DE DÉVELOPPEMENT RURAL ET AGRICOLE ONT-ELLES FAVORISÉ/ENTRAVÉ LA PRODUCTION DES RÉSULTATS ESCOMPTÉS?	37
2.9.1 Spécificité des instruments et des modalités d'intervention	38
2.9.2 Coûts de réalisation des activités	38
2.9.3 Délais d'exécution des activités.....	40
2.9.4 La gestion et le suivi des interventions	40
2.10 DANS QUELLE MESURE LES BÉNÉFICIAIRES DES INTERVENTIONS DE DÉVELOPPEMENT RURAL ET AGRICOLE SE MAINTIENNENT-ILS APRÈS LA FIN DU SUPPORT EXTERNE?	41
2.10.1 Maintien des bénéficiaires des interventions après leur fin.....	41
2.10.2 Appropriation des interventions par les bénéficiaires	43
2.10.3 Entretien des infrastructures et maintien des activités	45
2.11 DANS QUELLE MESURE LE NIVEAU DE COORDINATION ET DE COMPLÉMENTARITÉ AVEC LES ÉTATS MEMBRES ET LES AUTRES DONATEURS A-T-IL ÉTÉ AMÉLIORÉ DANS LE DOMAINE DU DÉVELOPPEMENT RURAL ET AGRICOLE ENTRE 1995 ET 2005?	46
2.11.1 Coordination entre la CE et les Etats membres	46
2.11.2 Complémentarité des interventions de la CE avec celles des Etats membres	49
2.12 DANS QUELLE MESURE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL ET AGRICOLE EST-ELLE COHÉRENTE AVEC LES AUTRES POLITIQUES INTERNES DE LA CE (PAC, COMMERCE ETC.)?.....	49
3. DISCUSSIONS ET APPRÉCIATION GLOBALE	55
3.1 INTRODUCTION	55
3.2 SPÉCIFICATION ET ARTICULATION DES CONCEPTS	56
3.2.1 Le développement rural et agricole, la sécurité alimentaire et la pauvreté	56

3.2.2	Des interventions menées sur une base sectorielle ou sur une base territoriale.....	58
3.2.3	La sécurité alimentaire et le développement rural et agricole.....	59
3.3	LA PRODUCTIVITÉ AGRICOLE ET LA PAUVRETÉ	60
3.3.1	Une évolution contrastée de la productivité du travail en zones rurales	60
3.3.2	Les interventions de la CE et la productivité du travail	62
3.4	DÉVELOPPEMENT RURAL ET PROGRAMMES INTÉGRÉS	64
3.4.1	Le maintien des programmes de développement rural intégré	64
3.4.2	Forces, faiblesses et enjeux des programmes de développement territorial.....	66
3.4.3	Du développement rural à la gouvernance territoriale	67
3.5	MODALITÉS D'INTERVENTION.....	69
3.5.1	Approche projet /programme	69
3.5.2	Approche sectorielle.....	70
3.5.3	Complémentarité des modalités.....	72
4.	PRINCIPALES CONCLUSIONS	73
4.1	LA STRATÉGIE DE LA CE.....	73
4.2	L'IMPACT DES INTERVENTIONS DE DÉVELOPPEMENT RURAL ET AGRICOLE	76
4.3	MISE EN ŒUVRE ET BONNES PRATIQUES.....	78
5.	RECOMMANDATIONS	81
5.1	RECOMMANDATIONS RELATIVES AU CADRE STRATÉGIQUE	81
5.2	RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA MISE EN ŒUVRE	83
5.3	RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES.....	84

ANNEXES

ANNEXE 1 – TERMES DE RÉFÉRENCE

ANNEXE 2 – APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉVALUATION

ANNEXE 2.1 - DESCRIPTION DU PROCESSUS D'ÉVALUATION

ANNEXE 2.2 - LOGIQUE D'INTERVENTION

ANNEXE 2.3 - QUESTIONS D'ÉVALUATION, CRITÈRES DE JUGEMENT ET INDICATEURS

ANNEXE 2.4 - INVENTAIRE DES INTERVENTIONS DE DÉVELOPPEMENT RURAL ET AGRICOLE FINANCÉES PAR LA CE

ANNEXE 2.5 - PROBLÉMATIQUES GÉNÉRALES ET QUESTIONS SPÉCIFIQUES À CHAQUE PAYS VISITÉS

ANNEXE 3 – DONNÉES COLLECTÉES AU NIVEAU DES INDICATEURS

ANNEXE 4 – LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES À BRUXELLES

ANNEXE 5 – NOTES DE FIN DE MISSION PAYS

ANNEXE 6 – BIBLIOGRAPHIE

LISTE DES ENCADRÉS

Encadré 1 - Interrelations entre la COM(2002) 429 et les OMD.....	6
Encadré 2 - La Plateforme mondiale des donateurs pour le développement rural (GDPRD).....	7
Encadré 3 - Le Plan de Modernisation de l'Agriculture (PMA) en Ouganda.....	16
Encadré 4 - La microfinance.....	22
Encadré 5 - Le changement climatique et ses conséquences sur les pays pauvres.....	27
Encadré 6 - Situation de la sécurité alimentaire.....	33
Encadré 7 - Les AGAT du projet Khenifra au Maroc.....	44
Encadré 8 - Historique du Secrétariat Multi-Bailleurs à Madagascar.....	48
Encadré 9 - Le cas de la filière tomate industrielle marocaine.....	51
Encadré 10 - Gouvernance Territoriale.....	68

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 - Les 12 questions d'évaluation.....	3
Tableau 2 - Répartition sectorielle du 9ème FED pour l'ensemble des pays ACP.....	11
Tableau 3 - Les engagements de la CE dans le domaine du développement rural par type d'instruments et au cours de la période 1994-2006 (en M€).....	12
Tableau 4 - Secteurs prioritaires des DSRP.....	13
Tableau 5 - Les stratégies de développement rural et/ou agricole des pays visités.....	15
Tableau 6 - Quelques Impacts sur les rendements agricoles et les volumes de production.....	17
Tableau 7 - Interventions visitées qui améliorent l'accès aux facteurs de production.....	20
Tableau 8 - Interventions visitées d'amélioration de l'accès aux services sociaux.....	24
Tableau 9 - Prévalence de la sous-alimentation dans les pays de l'échantillon.....	31
Tableau 10 - Coûts de gestion des projets de développement rural.....	39
Tableau 11 - Liste des projets terminés visités.....	42
Tableau 12 - Relations entre les questions d'évaluation et les thèmes de discussion.....	56
Tableau 13 - Croissance tendancielle de la production agricole, de la population agricole et de la productivité apparente du travail agricole (1990-2003).....	61
Tableau 14 - Listes des programmes de développement rural multisectoriels visités au cours des missions de terrain.....	65

LISTE DES FIGURES

Figure 1 - L'approche méthodologique de l'évaluation.....	3
Figure 2 - Approches de développement agricole et de développement territorial.....	58

Acronymes

3Cs	Coordination, Complémentarité et Cohérence
ACDI (CIDA)	Agence Canadienne de Développement International (Canadian International Development Agency)
ACORDS	Programme d'Appui aux Communes et Organisations Rurales pour le développement du Sud (Madagascar)
ACP	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
AFD	Agence Française de Développement
AGAT	Association de Gestion et d'Aménagement des Terroirs
ALA	Pays d'Asie et d'Amérique latine
APE	Accords de Partenariat Economique
ARPEGE	Appui Régional à la Promotion d'une Education à la Gestion de l'Environnement
AS	Approche Sectorielle
ASARECA	Association Pour le Renforcement de la Recherche Agricole en Afrique Orientale et Centrale
AT	Assistance Technique
AUEA	Associations d'Usagers de l'Eau Agricole
BEI	Banque Européenne d'Investissement
BERD (ERDB)	Banque Européenne de Reconstruction et de Développement (European Reconstruction and Development Bank)
BM	Banque Mondiale
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Ministère Fédéral Allemand de la Coopération et du Développement Economique)
CAD (DAC)	Comité d'Aide au Développement (Development Assistance Committee)
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development & Stabilisation
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CE	Commission Européenne

CECAM	Caisses d'Epargne et de Crédit Agricole Mutuelles
CF (FA)	Convention de Financement (Financing Agreement)
CGIAR	Consultative Group for International Agricultural Research
CIS	Consolidated Information System
CJ	Critère de jugement
COM	Communication de la Commission européenne
CRIS	Common Relex Information System
CSE	Country Strategy Evaluation
DFID	Department for International Development
DG	Direction Générale
DG RELEX	Direction Générale des Relations Extérieures
DPA	Direction de la Production Agricole
DR	Développement Rural
DSP (CSP)	Document de Stratégie Pays (Country Strategy Paper)
DSR	Document de Stratégie Régionale
DSRP (PRSP)	Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (Poverty Reduction Strategy Paper)
ECOSORN	Economic and Social Relaunching of the Northwestern Provinces (Cambodia)
EIA	Environmental Impact Assessment
EIARD	European Initiative for Agricultural Research for Development
EM	Etats membres
EWS	Early Warning Systems
FAO	Food and Alimentation Organisation
FDA	Fonds de Développement Agricole
FED	Fonds Européen pour le Développement
FMI	Fonds Monétaire International
FOB	Free on Bord
FSP	Food Security Programme
GBF	Groupe de Bailleurs de fonds

GCP	Gestion du Cycle de Projet
GDPRD	Global Donor Platform for Rural Development
Groupe ANOC	Groupe caprin de Chefchaouen
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Coopération Technique Allemande Au Développement)
HQ	Headquarter (Siège)
I	Indicateur
IDH	Indicateur de Développement Humain
ILRP	Inhambane Livelihood Recovery Project (Mozambique)
INM	Institut National de Météorologie
IRDEP	Integrated Rural Development through Empowerment Project, Thpong I & II
LBSA	Ligne Budgétaire de Sécurité Alimentaire
LEDRF	Lutte contre l'ensablement et développement des ressources forestières (Mali)
MDP	Mécanisme de Développement Propre
MEDA	Pays méditerranéen couvert par les régulations MEDA
MR	Monitoring Report
NFSP	Nhambavale Food Security Project (Mozambique)
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ON	Ordonnateur National
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PAC	Politique Agricole Commune
PADR	Plan d'Action pour le Développement Rural
PAIR	Projet Pilote d'Appui aux Initiatives concertées pour le Développement Rural des Régions (Madagascar)
PASA	Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (Bolivie)

PASE	Programme d'Appui au Secteur de l'Elevage
PDRI	Programme de Développement Rural Intégré
PDRM	Projet de Développement de la Région des monts Mandara
PDRP L&C	Projet de Développement Rural Participatif Logone & Chari (Cameroun)
PED	Pays en développement
PHARE	Programmes communautaires pour l'Europe centrale et orientale
PIB	Produit Intérieur Brut
PIN (NIP)	Programme Indicatif National (National Indicative Programme)
PMA	Plan de Modernisation de l'agriculture (Ouganda)
PNDR	Plan National de Développement Rural
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPDR	Projet Pôle de Développement Rural (Cameroun)
PRAEDAC	Programa de Apoyo a la estrategia de desarrollo alternativo en El Chapare (Bolivie)
PRGIE	PROJET REGIONAL de Gestion et d'Information Environnementale
PRODEVAT	Programa de Desarrollo de los valles de Arque y Tapacari (Bolivie)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PS	Project Synopsis
PSI	Programme Sectoriel d'Investissement
QE	Question d'Evaluation
RN	Ressources Naturelles
ROM	Resulted Oriented Monitoring
SACRD	Samraong/ Ampil Community Reintegration and Development (Cambodge)
SAP	Système d'Alerte Précoce
SDR	Stratégie de Développement Rural
SEA	Strategic Environmental Assessment

SIDA	Agence Suédoise de Coopération Internationale pour le Développement
SINSAAT	Système d'Information sur la Sécurité Alimentaire et les Alertes Préoces
SIRSA	Système d'Information Rural et de Sécurité Alimentaire
SMA	Sommet Mondial de l'Alimentation
SMB	Secrétariat Multi-Bailleurs
SOFI	The State of Food Insecurity in the World (FAO)
SPG	Système de Préférences Généralisées
SRP	Stratégie de Réduction de la pauvreté
STABEX	Stabilisation des recettes d'exportation
SWAP	Sector Wide Approach
TACIS	Technical Assistance for the Community of Independent States
TdR (ToR)	Termes de Référence (Terms of Reference)
FCT (TCF)	Facilité de Coopération Technique (Technical Cooperation Facility)
UE (EU)	Union Européenne (European Union)
UGP	Unité de Gestion de Production
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine
VRES	Projet de Valorisation des Ressources en Eau de Surface (Mali)
WWF	World Wildlife Federation

Résumé

1. Objectifs, contexte, champ et méthodologie

OBJECTIFS : Ce rapport présente les résultats de l'évaluation de la coopération de la Commission européenne (CE) dans le domaine du développement rural et agricole dans les pays partenaires au cours de la période 1995-2005. L'objectif principal de cette évaluation est de tirer les leçons clés de cette coopération en vue de fournir aux responsables politiques et responsables de la Commission une aide pour l'amélioration de la stratégie et des programmes actuels et futurs de la CE dans le domaine du développement rural et agricole.

CONTEXTE : Le développement rural et agricole constitue un secteur clé des relations entre les pays industrialisés et ceux en voie de développement. Les politiques d'aide dans ce domaine ont considérablement évolué au cours des 50 dernières années : depuis les stratégies de commercialisation des années 1960, en passant par les projets de développement rural intégré des années 1970-80, jusqu'aux programmes d'ajustements structurels des années 1980-90 et aux considérations actuelles de réduction de la pauvreté et de développement durable. Après une période de désintérêt ces dernières années, on assiste aujourd'hui à une nouvelle mobilisation des bailleurs de fonds en faveur de ce secteur.

CHAMP : La stratégie de la CE en matière de développement rural dans les pays tiers est définie dans la COM(2002) 429. Celle-ci constitue l'aboutissement d'un processus de réorientation et de

reformulation des objectifs politiques de la CE, débuté dans les années 1990. Elle constitue dès lors un point de référence fondamental pour cette évaluation.

Cette Communication a conduit l'équipe d'évaluation à traiter un large éventail d'interventions recouvrant pratiquement toutes les problématiques de développement sans toutefois avoir l'ambition d'en couvrir toute la diversité.

MÉTHODOLOGIE : L'exercice d'évaluation a été scindé en deux phases. La première, la phase documentaire, a permis de structurer l'évaluation, de collecter l'information disponible au siège de la CE et de formuler les premières hypothèses de réponse aux questions d'évaluation. La seconde, la phase de terrain, d'analyse et de synthèse, a été consacrée à la visite de 32 projets dans 7 pays (Maroc, Cameroun, Cambodge, Mozambique, Madagascar, Ouganda, et Bolivie). Cette phase s'est concentrée sur la collecte d'informations complémentaires, la validation des hypothèses de réponses formulées lors de la phase documentaire, et l'analyse et la réponse aux questions d'évaluation. Cette dernière étape a permis d'établir une appréciation globale de l'aide de la CE en matière de développement rural et agricole. A côté des sources documentaires, les conclusions de l'évaluation se sont fondées sur plus d'une centaine d'entretiens menés au siège de la CE et dans les pays visités (Ordonnateur national, Ministères sectoriels concernés, représentants de la société civile, bailleurs de fonds, gestionnaires de projet, bénéficiaires, etc.).

2. Constats principaux

Douze questions d'évaluation ont été élaborées. Les constats qui s'y réfèrent se structurent selon les critères de *pertinence*, *efficacité/impact*, *efficience* et *durabilité*, auxquels il faut ajouter les aspects de *coordination* et *complémentarité* d'une part, et de *cohérence* d'autre part.

PERTINENCE : Les interventions de la CE dans le domaine du développement rural et agricole sont en ligne avec les six dimensions de la pauvreté rurale, telles que décrites dans la COM(2002) 429, et sont cohérentes avec les stratégies nationales de réduction de la pauvreté des pays partenaires. Elles ont été développées selon deux approches différentes: une approche territoriale (programmes multisectoriels à base géographique définie, dont l'objectif est l'accès aux services sociaux et les bénéficiaires sont les ménages ruraux) et une approche sectorielle (appuis aux ministères en charge de l'agriculture ou à des filières spécifiques, dont l'objectif est l'augmentation des revenus, et les bénéficiaires sont les producteurs).

Sur la période évaluée, si le développement rural et agricole est resté un axe important des Documents de stratégie pays, les fonds alloués à ce secteur ont subi une réduction sensible, partiellement compensée par les transferts de l'aide non programmable (Ligne budgétaire sécurité alimentaire, Stabex, ONG). Du côté des pays partenaires, le développement rural et agricole reste un facteur déterminant pour la réduction de la pauvreté mais les stratégies dans ce domaine sont peu opérationnelles.

EFFICACITÉ/IMPACT :

Croissance de l'économie rurale : Les interventions d'augmentation de la production et des rendements agricoles ont généralement des résultats positifs mais ceux-ci se limitent aux zones d'intervention ou à des filières spécifiques. L'impact plus large sur la croissance agricole provient principalement de l'appui à la réforme de grandes filières d'exportation à travers les fonds Stabex. Il y a peu d'indication d'impacts sur la productivité du travail agricole et sur les revenus globaux des producteurs et lorsqu'ils existent, ils restent dépendants de la volatilité des cours internationaux. En effet, dans les politiques de développement, contrairement aux politiques agricoles des pays développés, les prix agricoles sont le plus souvent considérés comme des variables externes déterminées par les marchés.

Accès aux moyens de production et services économiques : L'objectif d'amélioration de l'accès aux moyens de production vise principalement les secteurs des transports, de l'irrigation et de l'accès au capital. Contrairement aux approches antérieures, les projets sont développés à une petite échelle avec la participation des bénéficiaires. Concernant l'accès au capital, la CE continue à soutenir dans pratiquement tous les pays visités et de différentes manières, la dynamique de développement de la micro-finance permettant l'accès des plus pauvres à des services financiers adaptés.

Ces interventions ont amélioré la disponibilité des facteurs de production pour les populations bénéficiaires. Mais, comme ces projets sont menés dans le cadre de programmes très ciblés géographiquement, l'impact global est limité.

Il y a peu d'appui dans le domaine foncier, malgré son importance pour le développement rural et agricole.

Les programmes de recherche sont présents aux niveaux local, régional et international mais manquent de visibilité et d'articulation entre les différents niveaux d'intervention.

Accès aux services sociaux : Les programmes de développement rural intégré améliorent l'accessibilité des bénéficiaires aux services sociaux mais l'impact reste faible au niveau global, compte tenu de la couverture limitée. Par ailleurs, la coordination entre les services centraux ou décentralisés et les programmes de développement rural intégré n'est généralement pas suffisante pour garantir la cohérence et la durabilité des interventions. L'appui aux secteurs sociaux est davantage mis en œuvre à travers les appuis budgétaires, sans lien avec le développement rural.

Gestion durable des ressources naturelles : L'objectif de protection de l'environnement et de gestion durable des ressources naturelles a pris une place croissante dans la politique de développement de la CE, mais sa traduction dans les Documents de stratégie pays est moins évidente. Ce décalage s'explique principalement par la faible priorité accordée par les pays partenaires à ces thèmes, l'absence de stratégie nationale opérationnelle dans ce secteur, et la présence d'autres bailleurs dans ce domaine. Toutefois, dans les programmes de développement rural intégré, les composantes spécifiques de gestion des ressources naturelles sont bien intégrées et concernent les domaines forestiers, la gestion de l'eau et la protection des sols. Ces composantes

restent toutefois très ciblées géographiquement.

Sécurité alimentaire : Les systèmes d'alerte précoce ont amélioré l'information sur les situations alimentaires et l'identification des zones à risque, mais il y a généralement peu d'appropriation de ces systèmes par les autorités publiques locales. En conséquence, la prévention des crises n'a été que peu renforcée dans les pays visités. Les interventions financées sur la ligne budgétaire sécurité alimentaire présentent peu de spécificités par rapport aux opérations de développement rural et agricole. Il n'y a pas d'évidence de lien entre les actions de la CE et l'évolution constatée de la sécurité alimentaire dans les pays visités. Enfin, dans les pays analysés, peu d'actions visent l'objectif de sécurité alimentaire par la mise en place de filets de sécurité pour les plus vulnérables.

Intégration politique et sociale : La CE contribue au renforcement institutionnel du processus de décentralisation en s'appuyant sur les structures décentralisées dans le cadre de ses programmes de développement rural. Son appui à la consolidation de la société civile, principalement à travers les lignes budgétaires ONG, contribue au renforcement des capacités d'intégration politique et sociale des bénéficiaires. Par ailleurs, les interventions de développement rural visent généralement les zones les plus pauvres, mais pas nécessairement les plus vulnérables dans ces zones. L'intégration des femmes dans les projets de développement rural intégré s'est toutefois améliorée.

EFFICIENCE : Une grande variété d'instruments est utilisée pour financer les opérations de développement rural et agricole. La souplesse et la flexibilité des

instruments Stabex, et lignes budgétaires sécurité alimentaire et ONG ont souvent été un facteur de succès des interventions alors que les procédures administratives de l'aide programmable sont reconnues comme étant de plus en plus complexes. L'approche projet/programme reste la plus largement utilisée en matière de développement rural mais l'efficacité de cette modalité d'intervention est généralement faible, même si la déconcentration a contribué à améliorer l'efficacité des opérations. L'approche budgétaire sectorielle est quant à elle peu répandue en matière de développement rural et agricole.

DURABILITÉ : Par rapport à 1995, on observe une évolution positive en matière de durabilité des interventions de développement rural. La mise en place d'une réelle démarche participative et l'intégration à un processus de décentralisation a conduit à une meilleure appropriation des projets par les bénéficiaires. Mais la question de la durabilité reste encore préoccupante et ce critère n'est toujours pas considéré comme un facteur de succès par les gestionnaires des interventions : il n'y a pas de stratégie explicite de désengagement lors de la conception des projets de développement rural, pas de garantie d'entretien des infrastructures, et peu de coordination entre les programmes sectoriels et territoriaux.

COORDINATION ET COMPLÉMENTARITÉ : Bien qu'il y ait eu des progrès en matière de coordination au sein des groupes de bailleurs de fonds, celle-ci se limite généralement à de l'échange d'information, et il y a peu d'interventions cofinancées. L'absence de consensus sur le champ du développement rural, l'absence de stratégie nationale de développement rural

opérationnelle, ainsi que le manque de coordination interministérielle expliquent les limites de la coordination entre bailleurs dans ce domaine. La complémentarité des interventions s'exprime principalement en termes de répartition géographique. Par contre, le degré de spécialisation est relativement faible en matière de développement rural.

COHÉRENCE : La politique commerciale de la CE s'inscrit dans une démarche de libéralisation croissante des marchés agricoles. Elle est en principe cohérente avec l'objectif de soutien à la croissance de l'économie rurale des pays en développement en offrant aux producteurs des opportunités de marché. Cependant, il reste des entraves au libre commerce des produits agricoles (quotas d'importations, subventions à l'exportation) qui ne permettent pas de garantir les bénéfices d'une telle ouverture des marchés.

Afin de limiter la menace du renforcement des normes sanitaires pour les exportations des pays en développement, la CE a pris des initiatives pour aider ces pays à respecter les normes européennes. Suite aux réformes profondes menées depuis 1992, la Politique Agricole Commune (PAC) est devenue plus cohérente avec les objectifs de développement. Mais ces réformes ont un impact négatif direct sur les revenus de certains pays ACP qui exportaient vers l'Europe au prix du marché intérieur européen.

3. Conclusions (C)

STRATÉGIE : 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 politiques. **(C1)**

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 pour améliorer la productivité agricole. 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.

Globalement, l'absence de politique agricole globale explique en partie la faible évolution de la productivité du travail agricole dans les pays visités. **(C2)**

La CE a continué à mener des programmes de développement rural intégré malgré les critiques d'une évaluation du secteur menée en 1994 car le modèle multisectoriel de développement rural reste pertinent 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 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 efficacité qui ne permet pas de les utiliser sur une échelle suffisante pour obtenir un impact global significatif. **(C3)**

IMPACT DES INTERVENTIONS :

D'une manière générale, les interventions de développement rural et agricole ont eu des impacts positifs (meilleure accessibilité aux services sociaux et aux moyens de production) mais limités (programmes de développement rural intégré), fragiles (volatilité des cours sur les marchés) ou peu visibles (recherche). **(C4)**

Globalement, 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 le champ d'actions mené en matière de sécurité alimentaire diffère peu de celui mené en matière de développement rural ou agricole. **(C5)**

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 est limité. **(C6)**

Enfin, les programmes de développement rural intégré sont caractérisés par un impact réel mais limité aux zones d'interventions, une efficacité faible et une viabilité qui, bien qu'elle se soit améliorée depuis 1995, reste peu assurée. **(C7)**

MISE EN ŒUVRE : En ce qui concerne les instruments financiers, la souplesse et la flexibilité des instruments Stabex et ligne budgétaire sécurité alimentaire ont été des facteurs de succès. **(C8)**

En matière de modalité d'intervention, l'approche projet/programme reste très répandue en développement rural et agricole, mais l'efficacité de ce type de projet est faible. **(C9)**

BONNE PRATIQUE : Concernant les organisations de la société civile, la CE a joué un rôle significatif dans le renforcement de leurs capacités en tant qu'acteur du développement dans les zones rurales et dans le secteur agricole. **(C10)**

En matière de coordination, des progrès ont été réalisés mais ils se limitent souvent à de l'échange d'information au sein des groupes de bailleurs de fonds où la CE joue souvent un rôle actif. **(C11)**

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 un obstacle 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. **(C12)**

4. Recommandations (R)

STRATÉGIE : Au niveau de la stratégie, le rapport recommande de préciser le cadre stratégique pour mieux spécifier les concepts de développement rural d'une part, et de développement agricole d'autre part, et le rendre plus opérationnel afin de mieux guider les politiques. **(R1)**

En ce qui concerne le secteur agricole, il faut préciser la stratégie et les priorités pour atteindre l'objectif d'augmentation du revenu et de la productivité du travail agricole. **(R2)**

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. **(R3)**

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 qui vise davantage le processus que l'action : la gouvernance territoriale. **(R4)**

MISE EN ŒUVRE : Sur le plan opérationnel, dans le secteur agricole, les recommandations soutiennent l'idée de privilégier les approches sectorielles et d'évoluer lorsque cela est possible vers un appui budgétaire. L'approche projet/programme devrait être complémentaire à l'approche sectorielle. **(R5)**

Dans le domaine du développement rural, les programmes intégrés peuvent rester justifiés 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 programmes, elle devrait se concentrer sur la définition des politiques sectorielles dans le domaine, leur suivi et leur financement. En ce qui concerne la mise en œuvre, la CE devrait étudier la possibilité d'externaliser vers d'autres acteurs. **(R6)**

RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES : En ce qui concerne la cohérence des politiques de la CE, il est nécessaire d'évaluer les 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. **(R7)**

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. **(R8)**

Executive Summary

1. Objectives, context, scope and methodology

OBJECTIVES: This report presents the results of an evaluation of European Community (EC) cooperation in the field of rural and agricultural development in partner countries during the period 1995-2005. It aims to draw key lessons from this cooperation and thus to help EC policy and decision-makers to improve their strategies and current and future programmes on rural and agricultural development.

CONTEXT: Agricultural and rural development are key sectors of relations between industrialised and developing countries. Aid policy in this field has changed significantly over the past 50 years: from marketing strategies in the 1960s, integrated rural development projects in the 1970-80s, structural adjustment programmes in the 1980s and 1990s, to the current poverty reduction and sustainable development agenda. After a lull in recent years, donors are once again raising funds for this sector.

SCOPE: The EC's rural development strategy in third countries is laid out in COM(2002)429. This is the culmination of the reorientation and reformulation of EC policy objectives which started in the 1990s. It therefore constitutes an essential benchmark for this evaluation.

The evaluation team used this Communication as a basis for studying a large range of measures covering most, although not all, development issues.

METHODOLOGY: The evaluation was carried out in two separate phases. First, a desk phase, which provided an outline of the evaluation, collected documents available in Brussels and developed tentative responses to the evaluation questions. Second, a field, analysis and synthesis phase, which entailed visits to 32 projects in seven countries (Morocco, Cameroon, Cambodia, Mozambique, Madagascar, Uganda and Bolivia). This phase focused on collecting additional information, validating the tentative responses made during the desk phase and analysing and answering the evaluation questions. This provided an overall assessment of EC support for rural and agricultural development. The conclusions of the evaluation are based not only on documentary sources but also on more than a hundred interviews carried out at EC headquarters and in the countries visited (NAO, sectoral ministries, civil society representatives, donors, project managers, beneficiaries, etc.).

2. Principal findings

Twelve evaluation questions were drawn up. The answers to these questions can be structured around the following criteria: *relevance, effectiveness/impact, efficiency and sustainability*, plus *coordination and complementarity*, and finally *coherence*.

RELEVANCE: EC interventions in rural and agricultural development are consistent with the six dimensions of rural poverty described in COM(2002)429, as well as with the national poverty reduction strategies of

partner countries. They were designed according to two different approaches: a territorial approach (multisectoral programmes with a defined geographical scope with the objective of providing rural households with access to social services) and a sectoral approach (support for specific products or for administrations in charge of agriculture with the objective of increasing producers' income).

While over the evaluation period rural and agricultural development remained a significant priority in EC Country Strategy Papers, funds earmarked for this sector decreased significantly, although this decrease has been offset to some extent by non-programmable aid transfers (budget line for food security, NGOs, Stabex funds). In partner countries, rural and agricultural development is one of the main factors reducing poverty, but strategies in this sector are being put to little effect.

EFFECTIVENESS/IMPACT:

Growth of the rural economy: Measures aimed at increasing agricultural production and yields tend to have positive results, but only in the areas of intervention or in specific products. The biggest contribution to agricultural growth comes from support for the reform of major export products with Stabex funds. There is little indication of the impact of EC aid on agricultural productivity and on producers' income. And where there is, it is often subject to the instability of international prices. In development policies, unlike in agricultural policies in developed countries, agricultural prices are often considered as external variables determined by the market.

Access to means of production and economic services: The objective of improving access to means of production focuses mainly on the sectors of transport, irrigation and access to capital. Unlike previous approaches, the projects are designed on a small scale and rely on the participation of beneficiaries. The EC continues to support the development of microfinance in different ways in nearly all the countries visited, thus giving even the poorest access to financial services.

These measures have improved the main factors of production for beneficiary populations. However, since these projects form part of very specific geographical programmes areas, their global impact is limited.

There is little support in the field of land tenure, despite its importance for rural and agricultural development.

Research programmes exist at local, regional and international levels but they lack visibility and structure between the different levels of assistance.

Access to social services: Integrated rural development programmes have improved beneficiaries' access to social services, but their global impact is low due to their limited scope. Furthermore, coordination between integrated rural development programmes and central or decentralised services is often insufficient to secure consistent and sustainable aid. Support for the social sectors comes more from budgetary resources, with no link to rural development.

Sustainable management of natural resources: Environmental protection and sustainable management of natural resources are becoming increasingly mainstreamed in the EC's development

policy, but it is not often reflected in Country Strategy Papers. The main reasons for this are essentially the absence of a national operational strategy in this sector, the active presence and expertise of other donors in this field and the fact that partner countries do not consider these issues to be a priority. Integrated rural development programmes involve specific activities related to natural resources management such as forestry, water management and soil protection. These components nonetheless target specific geographical areas.

Food security: Early warning systems have improved access to information on food situations as well as identifying areas at risk. However, local public authorities rarely use these systems. Consequently, crisis prevention has not advanced much in the countries visited. Funds from the food security budget line are not particularly specific in terms of agriculture and rural development. There is no clear link between EC aid and the changes observed in food security in the countries visited. Very few projects in these countries involve putting food security safety nets in place for the most vulnerable populations.

Political and social integration: The EC helps to increase institutional decentralisation in partner countries by relying on decentralised structures in its rural development programmes. Its support for civil society, channelled mainly via the NGO budget line, is helping to build the political and social integration capacity of beneficiaries. EC rural development measures often target the poorest areas, but not necessarily the most vulnerable in these areas. The integration of women in rural development programmes has nonetheless improved.

EFFICIENCY: A wide range of instruments are used to fund EC measures in rural and agricultural development. The flexibility of Stabex funds and thematic budget lines (food security and NGOs) has often been a success factor in terms of aid, whereas the administrative procedures of programmable aid are acknowledged as being increasingly complex. The project/programme approach is the most widely used in rural development, but it is not very efficient, even if deconcentration has helped to improve this. On the other hand, the sectoral budget support approach is much less widespread in rural and agricultural development.

SUSTAINABILITY: Since 1995 sustainability in rural development assistance has been on the increase. A real participatory strategy and decentralisation have led to more beneficiary ownership of projects. However, sustainability is still a worry and is not regarded as a success by fund managers: there are no explicit exit strategies in project design, no guaranteed maintenance of infrastructure and little coordination between sectoral and territorial programmes.

COORDINATION AND COMPLEMENTARITY: Although there has been progress in donor coordination it often remains at the level of information exchange, with little co-financing. Limits to this coordination are threefold: absence of consensus in rural and agricultural development, absence of operational national strategies in rural development and lack of interministerial coordination. EC interventions are often complementary with those of other donors, mainly in terms of geographical distribution. However, when it comes to rural development, the degree of specialisation of donors is relatively low.

COHERENCE: The EC's trade policy is pushing for increasing liberalisation of agricultural markets. In theory, it is consistent with the aim of rural economic growth through the increase of market opportunities for producers. However, there are barriers to free trade in agricultural products (import quotas and export subsidies), which make it impossible to guarantee profits from the opening-up of markets.

In order to curb the threat of stricter EC sanitary standards applied to exports originating from developing countries, the EC has taken steps to help these countries meet European standards. Following extensive reforms since 1992, the Common Agricultural Policy (CAP) has become more consistent with EC development policy objectives. Nevertheless, these reforms have had a direct negative impact on the income of certain ACP countries used to exporting their products to Europe at internal market prices.

3. Conclusions (C)

STRATEGY: The EC strategy as defined in COM(2002)429 provides a coherent framework which integrates all the concepts of poverty reduction, food security, agriculture and rural development. However, it does not define the specific nature of these concepts and how they interact. Moreover, its general and comprehensive nature means that it lacks the operational dimension to guide policy and action. **(C1)**

Agriculture has lost importance in the list of development priorities. Although recognised as playing an essential role in the fight against poverty, it rarely forms part of operational sectoral strategies

aiming to improve agricultural productivity. The EC, which has remained relatively active in the sector, has mainly focused its support on specific aspects of productivity such as production and yield.

Overall, the absence of a comprehensive agricultural policy explains to some extent the weak evolution of agricultural productivity in the countries visited. **(C2)**

Despite the criticism of the sector in the 1994 assessment, the EC has continued to operate integrated rural development programmes because the multi-sectoral rural development model is still relevant in the fight against poverty. By including a more participatory approach and by making more use of institutional structures already in place, the quality of EC programmes has improved. Nevertheless, the relevance of such programmes for reducing poverty in general is constrained by their weak efficiency, which means they cannot be scaled up enough to achieve a significant global impact. **(C3)**

IMPACT OF AID: In general, rural and agricultural development aid has had positive impacts (better access to social services and means of production), but these impacts have been limited (integrated rural development programmes), vulnerable (instability of market prices) or barely visible (research). **(C4)**

The general food situation has improved in the countries visited, but no link can be seen between EC aid and this improvement. It was also noted that the measures undertaken in the field of food security barely differed from measures in agricultural or rural development. **(C5)**

Despite its growing importance in EC development policy, the issue of environmental protection and sustainable management of natural resources is hardly mentioned in Country Strategy Papers. In contrast, management of natural resources often forms part of rural development programmes. There is little information on the impact of these measures, but, given the specific geographical targeting, this impact is limited. **(C6)**

Integrated rural development programmes have a real but limited impact in the areas where they operate, they are not very efficient and, despite improvements since 1995, they offer little prospect of sustainability. **(C7)**

IMPLEMENTATION: As regards programmable financial instruments, the flexibility of Stabex and the food security budget lines has been a success. **(C8)**

The project/programme approach is still very widespread in rural and agricultural development, but the effectiveness of this type of project is poor. **(C9)**

BEST PRACTICES: The EC has played a major role in building up the capacities of civil society organisations, as a driver of development in rural and agricultural areas. **(C10)**

The EC often plays an active role in donor coordination, where progress has been made but is limited more often than not to an exchange of information. **(C11)**

The CAP and trade policy have been made more consistent with development policy. The CAP reform and the change in trade policies have created opportunities for developing countries. However, they have a negative impact on

ACP producers' incomes, and the EU's sanitary standards can create obstacles to exports to the EU. The EC has taken measures to help countries adjust to this new context, but it is too early to assess the effects of these measures. **(C12)**

4. Recommendations (R)

STRATEGY: The evaluation team recommends clarification of the strategic framework in order to emphasise the concepts of rural and agricultural development and to make it more of a driver of policy. **(R1)**

As regards the agricultural sector, strategy and priorities need to be highlighted in order to meet the objective of increasing agricultural incomes and labour productivity. **(R2)**

In terms of food security, a specific intervention strategy needs to be defined for agriculture-dependent households excluded from the benefits of economic growth. **(R3)**

Lastly, on rural development, the evaluation recommends gearing strategy towards a more general concept of integrated management of rural areas, targeting the process more than action: territorial governance. **(R4)**

IMPLEMENTATION: At operational level, the recommendations for the agricultural sector support the idea of prioritising sectoral approaches and, whenever possible, moving towards budget support. The project/programme approach should be complementary to the sectoral approach. **(R5)**

In rural development, integrated programmes remain valid in response to specific issues when the existing institutional framework falls short. However, given the EC's lack of comparative advantage in implementing programmes of this type, the EC should focus on defining sectoral policies, and monitoring and funding them. The EC should also look at the option of outsourcing these tasks to other stakeholders. **(R6)**

SPECIFIC RECOMMENDATIONS:

The EC needs to put compensatory measures in place to lessen the impact of CAP reforms on ACP countries and to introduce support measures to help countries meet sanitary standards. **(R7)**

Finally, as far as environmental protection and the management of natural resources are concerned, strategic environmental assessments, as required by Directive 2001/42/EC, should be produced at country, or otherwise sectoral, strategy level. **(R8)**

Resumen

1. Objetivos, contexto, campo y metodología

OBJETIVOS: Este informe presenta los resultados de la evaluación de la cooperación de la Comisión Europea (CE) en el ámbito del desarrollo rural y agrícola en los países socios durante el periodo 1995-2005. El objetivo principal de esta evaluación es extraer las conclusiones fundamentales de dicha cooperación con el fin de proveer a los responsables políticos y a los responsables de la Comisión una ayuda para la mejora de la estrategia y de los programas actuales y futuros de la CE en el ámbito del desarrollo rural y agrícola.

CONTEXTO: El desarrollo rural y agrícola constituye un sector clave de las relaciones entre los países industrializados y los países en vías de desarrollo. Las políticas de ayuda en este ámbito han variado considerablemente en el curso de los últimos cincuenta años: desde las estrategias de comercialización de los años 60 del siglo XX, pasando por los proyectos de desarrollo rural integrado de los años 70 y 80, hasta los programas de ajustes estructurales de los años 80 y 90 y las actuales consideraciones de reducción de la pobreza y de desarrollo sostenible. Tras un periodo de desinterés en los últimos años, asistimos en la actualidad a una nueva movilización de los proveedores de fondos en favor de este sector.

CAMPO: La estrategia de la CE en materia de desarrollo rural en terceros países está recogida en la COM(2002) 429. Ésta constituye el resultado de un

proceso de reorientación y de reformulación de los objetivos políticos de la CE iniciado en los años 90. Constituye, así pues, un punto de referencia fundamental para esta evaluación.

Dicha Comunicación llevó al equipo de evaluación a tratar un amplio espectro de intervenciones que abarcan prácticamente todas las problemáticas de desarrollo, sin tener, no obstante, la ambición de abarcar toda la diversidad.

METODOLOGÍA: El ejercicio de evaluación se dividió en dos fases. La primera, la fase documentaria, permitió estructurar la evaluación, recoger la información disponible en la sede de la CE y formular las primeras hipótesis de respuesta a las preguntas de evaluación. La segunda, la fase de campo, de análisis y síntesis, estuvo dedicada a la visita de 32 proyectos en 7 países: Marruecos, Camerún, Camboya, Mozambique, Madagascar, Uganda y Bolivia. Dicha fase se dedicó a la recogida de información adicional, a la validación de las hipótesis de respuestas formuladas durante la fase documental y al análisis y respuesta a las preguntas de evaluación. Esta última etapa permitió establecer una valoración global de la ayuda de la CE en materia de desarrollo rural y agrícola. Además de las fuentes documentales, las conclusiones de la evaluación se basaron en más de un centenar de entrevistas realizadas en la sede de la CE y en los países visitados (Ordenador nacional, Ministerios sectoriales, representantes de la sociedad civil, proveedores de fondos, gestores de proyectos, beneficiarios, etc.).

2. Principales conclusiones

Se formularon doce preguntas de evaluación. Las conclusiones extraídas de las mismas se estructuran según los criterios de *pertinencia, eficacia/impacto, eficiencia* y *sostenibilidad*, a los que hay que añadir los aspectos de *coordinación* y *complementariedad*, por un lado, y de *coherencia*, por otro.

PERTINENCIA: Las intervenciones de la CE en el ámbito del desarrollo rural y agrícola van en línea con las seis dimensiones de la pobreza rural contempladas en la COM(2002) 429 y son coherentes con las estrategias nacionales de reducción de la pobreza de los países socios. Dichas intervenciones fueron desarrolladas de acuerdo con dos enfoques distintos: un enfoque territorial (programas multisectoriales con una base geográfica definida, cuyo objetivo es el acceso a los servicios sociales y cuyos beneficiarios son las familias rurales) y un enfoque sectorial (apoyo a los ministerios de agricultura o a los sectores específicos, cuyo objetivo es el aumento de los ingresos, y cuyos beneficiarios son los productores).

Durante el periodo evaluado, si bien el desarrollo rural y agrícola fue un eje importante de los Documentos de estrategia país, los fondos concedidos a dicho sector sufrieron una reducción considerable, compensada parcialmente por los traslados de la ayuda no programable (Línea presupuestaria de seguridad alimentaria, Stabex, ONG). En lo que se refiere a los países socios, el desarrollo rural y agrícola sigue siendo un factor determinante para la reducción de la pobreza, aunque las estrategias en este ámbito son poco operativas.

EFICACIA/IMPACTO

Crecimiento de la economía rural: Las intervenciones de aumento de la producción y de los rendimientos agrícolas han dado en general resultados positivos, aunque éstos se limitan a las zonas de intervención o sectores específicos. El mayor impacto sobre el crecimiento agrícola proviene principalmente del apoyo a la reforma de grandes sectores de exportación a través de los fondos Stabex. No hay demasiados indicadores del impacto en la productividad del trabajo agrícola, ni sobre los ingresos globales de los productores, y cuando existen, aún dependen de la volatilidad de las cotizaciones internacionales. Efectivamente, en las políticas de desarrollo, al contrario de lo que sucede con las políticas agrícolas de los países desarrollados, los precios agrícolas son a menudo considerados como variables externas determinadas por los mercados.

Acceso a los medios de producción y servicios económicos: El objetivo de mejora del acceso a los medios de producción va dirigido principalmente a los sectores de transportes, riego y acceso al capital. Al contrario que con los anteriores enfoques, los proyectos se desarrollan a pequeña escala con la participación de los beneficiarios. Con respecto al acceso al capital, la CE sigue apoyando, en prácticamente todos los países visitados y de formas distintas, la dinámica del desarrollo del micro-crédito que permite el acceso de los más pobres a servicios financieros adaptados.

Dichas intervenciones han mejorado la disponibilidad de factores de producción en las poblaciones beneficiarias. Pero como estos proyectos se llevaron a cabo en el marco de programas muy

orientados geográficamente, el impacto global es limitado.

Existe poco apoyo en el ámbito de la propiedad, a pesar de su importancia para el desarrollo rural y agrícola.

Los programas de investigación están presentes en los ámbitos local, regional e internacional, aunque carecen de visibilidad y articulación entre los distintos niveles de intervención.

Acceso a los servicios sociales: Los programas de desarrollo rural integrado mejoran la accesibilidad de los beneficiarios a los servicios sociales aunque el impacto sigue siendo débil en el ámbito global, habida cuenta de la limitada cobertura. Por otro lado, la coordinación entre los servicios centrales o descentralizados y los programas de desarrollo rural integrado no es, en general, suficiente para garantizar la coherencia y la sostenibilidad de las intervenciones. El apoyo a los sectores sociales está presente más a través de los apoyos presupuestarios, sin vínculos con el desarrollo rural.

Gestión sostenible de los recursos naturales: El objetivo de protección medioambiental y de gestión sostenible de los recursos naturales ocupa un lugar cada vez más importante en la política de desarrollo de la CE, aunque su traslación en los Documentos de estrategia país es menos evidente.

Este desfase se explica principalmente por la débil prioridad concedida por los países socios a estos temas, por la ausencia de una estrategia operativa en el sector, y por la presencia de otros proveedores de fondos en este ámbito. No obstante, en los programas de desarrollo rural integrado, los componentes específicos de gestión de

los recursos naturales están bien integrados y afectan a los ámbitos forestal, de gestión de aguas y de protección del suelo. Dichos componentes siguen estando, no obstante, orientados geográficamente.

Seguridad alimentaria: Los sistemas de alerta precoz han mejorado la información sobre las situaciones alimentarias y la identificación de las áreas de riesgo, aunque, en general, las autoridades públicas locales no utilizan demasiado estos sistemas. Por consiguiente, la prevención de las crisis no se ha visto muy reforzada en los países visitados. Las intervenciones financiadas sobre la línea presupuestaria de seguridad alimentaria presentan pocas especificidades en relación con las operaciones de desarrollo rural y agrícola. No hay evidencias de un vínculo entre las acciones de la CE y la evolución constatada de la seguridad alimentaria en los países visitados. Por último, en los países analizados, pocas acciones persiguen el objetivo de seguridad alimentaria mediante el establecimiento de redes de seguridad para los más vulnerables.

Integración política y social: La CE contribuye al refuerzo institucional del proceso de descentralización apoyándose en las estructuras descentralizadas en el ámbito de los programas de desarrollo rural. Su apoyo a la consolidación de la sociedad civil, principalmente a través de las líneas presupuestarias ONG, contribuye al refuerzo de las capacidades de integración política y social de los beneficiarios. Por otro lado, las intervenciones de desarrollo rural tienen en general como objetivos a las áreas más pobres, aunque no necesariamente los más vulnerables de estas áreas. La integración de las mujeres en los

proyectos de desarrollo rural integrado se ha visto, no obstante, mejorada.

EFICIENCIA: En la financiación de las operaciones de desarrollo rural y agrícola se utiliza una gran variedad de instrumentos. La flexibilidad de los instrumentos Stabex, y de las líneas presupuestarias de seguridad alimentaria y ONG ha constituido a menudo un factor de éxito en las intervenciones. Sin embargo, los procedimientos administrativos de la ayuda programable son cada vez más complejos. El enfoque proyecto/programa sigue siendo el más ampliamente utilizado en materia de desarrollo rural, aunque la eficiencia de esta modalidad de intervención es generalmente débil, aunque la desconcentración ha contribuido a mejorar la eficiencia de las operaciones. El enfoque presupuestario sectorial está, por su parte, poco extendido en materia de desarrollo rural y agrícola.

SOSTENIBILIDAD: Con respecto a 1995, observamos una evolución positiva en lo que se refiere a la sostenibilidad de las intervenciones de desarrollo rural. El establecimiento de una auténtica gestión participativa y la integración con un proceso de descentralización condujo a una mayor apropiación de los proyectos por los beneficiarios. Pero la cuestión de la sostenibilidad sigue siendo aún preocupante y el criterio sigue sin ser considerado un factor de éxito por parte de los gestores de las intervenciones: no hay una estrategia explícita de salida durante la concepción de los proyectos de desarrollo rural, no hay garantía de mantenimiento de las infraestructuras y hay poca coordinación entre los programas sectoriales y territoriales.

COORDINACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD: A pesar

de que se hayan producido avances en materia de coordinación en el seno de los grupos de proveedores de fondos, éstos se limitan generalmente al intercambio de información y hay pocas intervenciones cofinanciadas. La ausencia de consenso en el campo del desarrollo rural, la ausencia de una estrategia nacional de desarrollo rural operativo, así como la falta de coordinación interministerial explican los límites de la coordinación entre los proveedores de fondos en este sentido. La complementariedad de las intervenciones se explica principalmente en términos de distribución geográfica. Por el contrario, el grado de especialización es relativamente débil en materia de desarrollo rural.

COHERENCIA: La política comercial de la CE se inscribe en una gestión de liberalización creciente de los mercados agrícolas. Dicha política es, en principio, coherente con el objetivo de apoyo al crecimiento de la economía rural de los países en vías de desarrollo, al ofrecer a los productores oportunidades de mercado. Sin embargo, sigue habiendo obstáculos al libre comercio de productos agrícolas (cuotas de importación, subvenciones a la exportación) que no permiten garantizar a los beneficiarios tal apertura de los mercados.

Con el fin de limitar la amenaza del refuerzo de las normas sanitarias para las exportaciones de los países en desarrollo, la CE ha adoptado iniciativas para ayudar a estos países a respetar las normas europeas. Tras las profundas reformas llevadas a cabo desde 1992, la Política Agraria Comunitaria (PAC) se ha hecho más coherente con los objetivos de desarrollo. Pero estas reformas han tenido un impacto negativo directo sobre los ingresos de algunos países ACP que

exportaban a Europa al precio del mercado interior europeo.

3. Conclusiones (C)

ESTRATEGIA: La estrategia de la CE según se define en la COM(2002) 429 constituye un marco coherente que integra el conjunto de los conceptos de reducción de la pobreza, de seguridad alimentaria y de desarrollo rural y agrícola. Sin embargo, dicha estrategia no define concretamente las especificidades de los distintos conceptos y su articulación. Además, su carácter englobante y general hacen que sea poco operativa como marco de referencia para la orientación de las acciones y políticas. **(C1)**

El sector agrícola ha experimentado un profundo desafecto por las prioridades de desarrollo. Si bien se reconoce su importancia en la lucha contra la pobreza, el sector es rara vez objeto de una estrategia sectorial operativa para mejorar la productividad agrícola. La CE, que sigue relativamente presente en el sector, ha intervenido principalmente en ciertos factores determinantes específicos de la productividad, como la producción y los rendimientos.

Globalmente, la ausencia de una política agrícola global explica en parte la débil evolución de la productividad del trabajo agrícola en los países visitados. **(C2)**

La CE continúa llevando a cabo programas de desarrollo rural integrado a pesar de las críticas de una evaluación del sector llevada a cabo en 1994, puesto que el modelo multisectorial de desarrollo rural sigue siendo pertinente dentro de un enfoque de lucha contra la pobreza. Integrando una gestión más participativa y apoyándose aún más en las estructuras

institucionales existentes, la calidad de los programas se ha mejorado. Aún así, la pertinencia de este tipo de programa para la reducción de la pobreza en un ámbito general sigue limitada por su pobre eficiencia, que no permite utilizarlos a una escala lo suficientemente grande como para conseguir un impacto global significativo. **(C3)**

IMPACTO DE LAS INTERVENCIONES: De manera general, las intervenciones de desarrollo rural y agrícola han tenido impactos positivos (mejor accesibilidad a los servicios sociales y a los medios de producción) aunque limitados (programas de desarrollo rural integrado), frágiles (volatilidad de las cotizaciones en los mercados) o poco visibles (investigación). **(C4)**

Globalmente, la situación alimentaria ha mejorado en los países estudiados aunque la evaluación no ha podido establecer un vínculo entre las acciones llevadas a cabo por la CE y dicha evolución. Por otro lado, se ha constatado que el campo de acciones llevado a cabo en materia de seguridad alimentaria difiere poco de aquél aplicado en materia de desarrollo rural o agrícola. **(C5)**

A pesar de la presencia creciente de la protección medioambiental y de la gestión de los recursos naturales en la política de desarrollo de la CE, el tema encuentra poca presencia en los Documentos de estrategia país. Por el contrario, la gestión de los recursos naturales está muy presente en el ámbito de las intervenciones de desarrollo integrado. Existe poca información con respecto al impacto de dichas intervenciones, pero, habida cuenta de la focalización geográfica, es limitado. **(C6)**

Por último, los programas de desarrollo rural integrado se caracterizan por un impacto real aunque limitado a las zonas de intervención, una eficiencia débil y una viabilidad que, a pesar de haber mejorado desde 1995, sigue estando poco garantizada. **(C7)**

IMPLEMENTACION: En lo que respecta a los instrumentos financieros, la flexibilidad de los instrumentos Stabex y de la línea presupuestaria de seguridad alimentaria ha sido un factor de éxito. **(C8)**

En materia de modalidades de intervención, el enfoque proyecto/programa sigue estando muy extendido en el desarrollo rural y agrícola, aunque la eficiencia de este tipo de proyectos es débil. **(C9)**

BUENAS PRÁCTICAS:

Con respecto a las organizaciones de la sociedad civil, la CE ha tenido un importante papel en el refuerzo de sus capacidades como actor del desarrollo en las zonas rurales y en el sector agrícola. **(C10)**

En materia de coordinación, se han realizado avances, aunque se limitan a menudo al intercambio de información en el seno de los grupos de proveedores de fondos, donde la CE tiene a menudo un papel activo. **(C11)**

La coherencia de la PAC y de la política comercial con las políticas de desarrollo se ha reforzado. La reforma de la PAC y la evolución de la política comercial crean oportunidades para los países en vías de desarrollo. Dichas reformas han tenido sin embargo un impacto negativo en los ingresos de los productores ACP, y las normas sanitarias de la UE pueden constituir un obstáculo para las

exportaciones. La CE ha adoptado medidas compensatorias para ayudar a los países a adaptarse, aunque aún es pronto para considerar sus efectos. **(C12)**

4. Recomendaciones (R)

ESTRATEGIA: En el ámbito de la estrategia, el informe recomienda concretar el marco estratégico para especificar más los conceptos de desarrollo rural, por un lado, y del desarrollo agrícola, por otro, y hacerlo más operativo con el fin de guiar mejor las políticas. **(R1)**

En lo que respecta al sector agrícola, es necesario volver a concretar la estrategia y las prioridades para alcanzar el objetivo de aumento de los ingresos y de la productividad del trabajo agrícola. **(R2)**

En relación con el objetivo de seguridad alimentaria, es necesario definir una estrategia de intervención específica para los hogares agrarios que no disfrutaban del crecimiento y siguen estando marginados. **(R3)**

Por último, en materia de desarrollo rural, la evaluación recomienda orientar la estrategia hacia un concepto más general de gestión integrada del espacio rural más orientada al proceso que a la acción: la gobernanza territorial. **(R4)**

IMPLEMENTACION: En el plano operativo, en el sector agrícola, las recomendaciones sugieren la idea de privilegiar los enfoques sectoriales y evolucionar cuando sea posible hacia un apoyo presupuestario. El enfoque proyecto/programa debería ser complementario al enfoque sectorial. **(R5)**

En el ámbito del desarrollo rural, los programas integrados pueden seguir justificados como respuesta a las problemáticas puntuales cuando el marco institucional existente no esté adaptado. Sin embargo, habida cuenta de la débil ventaja comparativa de la CE en la puesta en marcha de este tipo de programas, ésta debería concentrarse en la definición de políticas sectoriales en este ámbito, en su seguimiento y su financiación. En lo que respecta a la implementación, la CE debería estudiar la posibilidad de externalización hacia otros actores. **(R6)**

RECOMENDACIONES

ESPECÍFICAS: En lo que respecta a la coherencia de las políticas de la CE, es necesario evaluar las medidas compensatorias puestas en marcha por la CE para paliar las consecuencias de las reformas de la PAC sobre los países ACP, y de las medidas de apoyo a la conformidad con las normas sanitarias. **(R7)**

Por último, en el plano de la protección medioambiental y de la gestión de recursos naturales, se recomienda realizar, en el ámbito de los Documentos estratégicos por países o, en su defecto, en el ámbito de los sectores de intervención, estudios estratégicos medioambientales como los contemplados en la directiva 2001/42. **(R8)**

1. Introduction

1.1 Cadre et objectif de l'évaluation

L'évaluation a pour objet la **stratégie de coopération de la CE dans le domaine du Développement Rural et Agricole** et sa mise en œuvre dans l'ensemble des pays partenaires, au cours de la période 1995-2005. Cette évaluation a été confiée au bureau d'étude ADE.

L'objectif principal de cette évaluation thématique est de fournir à la Commission les **résultats et de tirer les leçons clés de l'expérience** (1995-2005) de sa politique de coopération en matière de développement rural et agricole. Plus particulièrement, les termes de référence précisent la nécessité d'analyser l'intégration de la coopération en matière de développement rural dans le cadre des objectifs de la "lutte contre la pauvreté" et des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

Les principaux résultats de l'évaluation sont synthétisés sous la forme de conclusions. Sur cette base, un ensemble de recommandations sont formulées dans le but de fournir aux responsables politiques et aux décideurs de la Commission un appui à la définition et à la mise en œuvre de leurs stratégies de coopération en matière de développement rural et agricole.

1.2 Champ de l'évaluation

Le défi principal de l'évaluation a été de préciser son champ en fonction de l'approche retenue par la CE. Tel que défini dans les termes de références, le champ temporel de l'évaluation s'étend de 1995 à 2005 et les documents de référence sont la Déclaration conjointe du Conseil et de la Commission de novembre 2000 sur la politique de développement de la CE, et la **Communication de la Commission sur la lutte contre la pauvreté rurale** de juillet 2002 (COM(2002) 429)¹. La Déclaration conjointe de 2000 définit le développement rural et la sécurité alimentaire comme l'un des six thèmes prioritaires de la politique de développement de la CE, alors que la COM(2002) 429 présente la stratégie de la CE dans le domaine du développement rural dans les pays tiers. Cette stratégie constitue l'aboutissement d'un processus de réorientation et de reformulation des objectifs politiques de la CE, débuté dans les années 1990 et constitue dès lors un point de référence fondamental pour cette évaluation.

La stratégie de soutien communautaire en matière de développement rural et agricole définie dans la Communication 429 n'opère pas de distinction suivant les régions ou zones bénéficiaires, mais offre une perspective homogène au niveau mondial. Elle s'articule autour de six orientations spécifiques, chacune correspondant à une dimension de la pauvreté rurale²:

¹ Cf. Termes de Références de l'évaluation, Annexe 1, p.4.

² Les six dimensions de la pauvreté rurale sont décrites au point 4 (p.6) de la COM (2002) 429.

- encourager une croissance de l'économie rurale reposant sur une large assise en soutenant des politiques économiques et sectorielles appropriées;
- assurer un accès plus équitable aux moyens de production, aux marchés et aux services, en mettant l'accent sur les terres, le financement rural et les infrastructures rurales;
- soutenir le développement humain et social en investissant dans les ressources humaines dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la nutrition, de la population, de l'eau et de l'hygiène;
- garantir une gestion durable des ressources naturelles en intervenant sur des questions stratégiques et transversales clés, en matière de réformes institutionnelles et en faveur du développement et de la diffusion de technologies appropriées;
- réduire la vulnérabilité aux risques en gérant les risques et en instituant des filets de sécurité;
- traiter l'exclusion politique et sociale des pauvres des zones rurales en mettant en place des institutions plus efficaces, responsables, décentralisées et participatives.

Ces six orientations stratégiques forment un cadre structuré pour l'analyse de la logique d'intervention et la définition des questions d'évaluation. Elles définissent ainsi un champ d'intervention qui répond aux 6 dimensions de la réduction de la pauvreté rurale telles que définies dans la COM(2002) 429.

1.3 Méthodologie de l'évaluation et limites

L'exercice d'évaluation a été scindé en deux phases : une phase documentaire (mars 2005 – avril 2006) et une phase de terrain et d'analyse (juin 2006 – janvier 2007). La phase documentaire a permis de définir les questions d'évaluation, de collecter l'information disponible au siège de la CE et de formuler les premières hypothèses de réponse. Durant cette phase, l'équipe d'évaluation a travaillé sur l'analyse d'une trentaine de projets et a étudié les rapports de monitoring (ROM) de 228 projets. La phase de terrain a été consacrée à la visite de 32 projets dans sept pays (Maroc, Cameroun, Cambodge, Mozambique, Madagascar, Ouganda, Bolivie). Cette phase s'est concentrée sur la collecte d'informations complémentaires, la discussion des hypothèses de réponse et la réalisation des analyses.

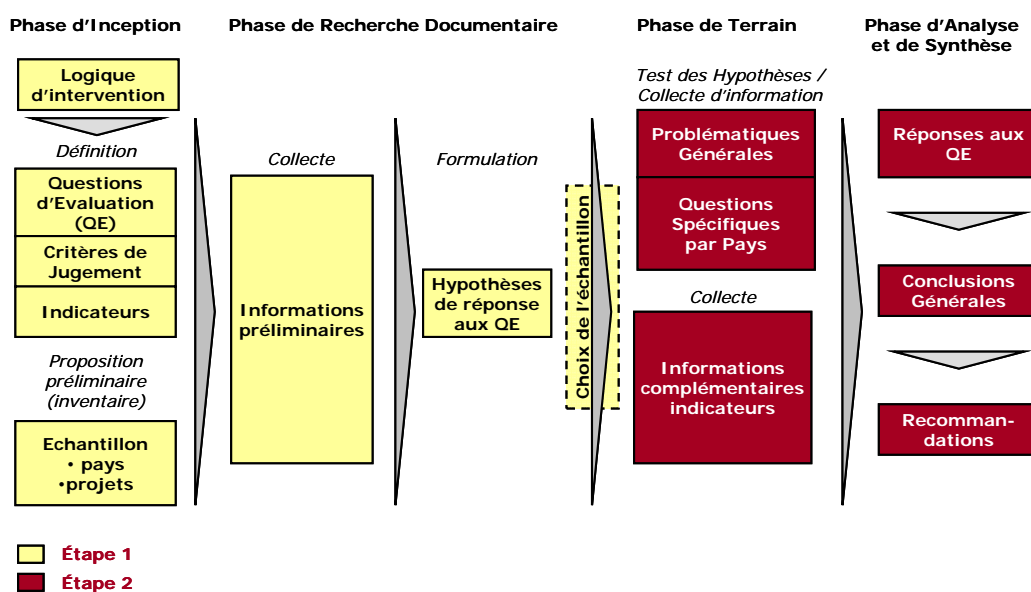
L'évaluation est articulée autour de 12 questions d'évaluation (Cf. Tableau 1). Celles-ci ont été préparées à partir de l'analyse de la logique d'intervention qui a été reconstruite sur base de la COM(2002) 429³. Ces questions se basent sur les 5 critères définis par le Comité d'Aide au Développement auxquelles s'ajoutent les priorités transversales de l'UE (l'égalité homme/femme, l'environnement, la gouvernance) 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 sont présentées au chapitre 2. Elles ont alimenté une analyse et une réflexion plus large d'appréciation globale 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.

³ La construction de la logique d'intervention sur base de la COM (2002) 429 est présentée en annexe.

Tableau 1 - Les 12 questions d'évaluation

Catégorie	Questions d'évaluation
Pertinence	1. Dans quelle mesure les interventions de développement rural et agricole répondent-elles à l'objectif de réduction de la pauvreté rurale ? 2. Dans quelle mesure les actions de développement rural et agricole répondent-elles aux stratégies du pays partenaire et aux besoins essentiels des bénéficiaires ?
Efficacité	3. Dans quelle mesure les interventions de développement rural et agricole ont-elles favorisé une croissance de l'économie rurale ? 4. Dans quelle mesure les interventions de développement rural et agricole ont-elles assuré un accès plus équitable aux moyens de production et services économiques ? 5. Dans quelle mesure les interventions de développement rural et agricole ont-elles amélioré l'accès de la population rurale aux services sociaux ? 6. Dans quelle mesure les interventions de développement rural et agricole contribuent-elles à la gestion durable des ressources naturelles ? 7. Dans quelle mesure les interventions de développement rural et agricole de la CE contribuent-elles à la réduction de la vulnérabilité des pauvres des zones rurales face à l'insécurité alimentaire ? 8. Dans quelle mesure les interventions de développement rural et agricole ont-elles contribué à améliorer l'intégration politique et sociale des pauvres des zones rurales ?
Effizienz	9. Dans quelle mesure les modalités de mise en œuvre des interventions de développement rural et agricole ont-elles favorisé/entravé la production des résultats escomptés ?
Durabilité	10. Dans quelle mesure les bénéfices des interventions de développement rural et agricole se maintiennent-ils après la fin du support externe ?
Coordination, complémentarité	11. Dans quelle mesure le niveau de coordination et de complémentarité avec les Etats membres et les autres donateurs a-t-il été amélioré dans le domaine du développement rural et agricole entre 1995 et 2005 ?
Cohérence	12. Dans quelle mesure la politique de développement rural et agricole est-elle cohérente avec les autres politiques internes de la CE (PAC, Commerce, Pêche, Environnement, etc.) ?

Le schéma suivant synthétise de manière globale le lien entre les deux étapes et l'annexe 2 reprend de façon détaillée l'approche méthodologique suivie lors des deux étapes de cette évaluation.

Figure 1 - L'approche méthodologique de l'évaluation

A côté de la base documentaire, les conclusions de l'évaluation sont fondées sur les sources suivantes⁴ :

- Entretiens individuels : Plus d'une centaine d'entretiens individuels ont été menés au siège de la CE et dans les pays visités. Outre le personnel de la Délégation, les évaluateurs ont rencontré systématiquement l'Ordonnateur National, les Ministères sectoriels concernés, des représentants de la société civile, des bailleurs de fonds, les gestionnaires de projet, etc.
- Rencontres avec les bénéficiaires : Une partie importante de la phase de terrain a été consacrée à la visite de projets et à des rencontres systématiques avec les bénéficiaires. Parmi les projets visités, une dizaine de projets étaient terminés. Les rencontres menées le plus souvent sur base d'entretiens collectifs ont permis de mieux appréhender les impacts sur les populations.
- Focus group : Plusieurs focus group ont été organisés dans différents pays : à titre d'exemple, le focus group avec la société civile au Cameroun sur les enjeux de gouvernance et sur l'impact des interventions, avec les responsables du PASA en Bolivie sur l'impact du programme, avec des opérateurs agro-industriels à Madagascar sur les enjeux de développement des filières agro-industrielles, et avec les bailleurs de fonds à Madagascar sur la discussion des conclusions de la mission pays.

Les réponses aux questions d'évaluation (Cf. Chapitre 2) ont conduit à une appréciation globale de la stratégie structurée autour de 4 thèmes (Cf. Chapitre 3) : la spécification et l'articulation des concepts de développement rural et agricole, l'agriculture et la réduction de la pauvreté, le développement rural et la réduction de la pauvreté, et les modalités de mise en œuvre. Dans ce cadre, l'équipe d'évaluation a mené des analyses spécifiques permettant de juger l'évolution comparative des performances des pays visités en termes d'évolution de la productivité agricole et en termes d'évolution de l'insécurité alimentaire.

Tous les constats formulés dans le présent rapport ont été discutés systématiquement au niveau des équipes en charge du développement rural et agricole dans les Délégations de la CE des pays visités, et dans le cadre de présentations (briefings et débriefings) réalisées au début et à la fin de chaque mission. Ces échanges particulièrement riches ont permis de valider les informations et les hypothèses émises et de proposer des conclusions générales sur la stratégie de coopération de la CE. L'équipe d'évaluation a également eu l'occasion de présenter et de discuter les principales conclusions avec l'unité développement rural de la DG DEV et les personnes ressources de la DG AIDCO.

Comme on l'a vu au point précédent, l'évaluation a été confrontée à une première difficulté qui a été de circonscrire son champ⁵, dans la mesure où le concept de développement rural n'est pas défini clairement et concerne pratiquement toute opération de développement menée en milieu rural. Cela a conduit à traiter dans la même étude un éventail d'interventions recouvrant pratiquement toutes les problématiques de développement.

⁴ Se reporter à l'Annexe 5, chapitre 3.1 « Déroulement de la mission » pour la liste des sources.

⁵ Pour définir le champ du développement rural, l'équipe d'évaluation s'est inspirée du document intitulé « Possible DAC codes related to Rural Development », réalisé dans le cadre de la mise au point d'outils méthodologiques sectoriels (Lot 3) coordonnée par l'unité d'évaluation d'EuropeAid. La liste des sous secteurs retenus se trouve à l'annexe 2.4, paragraphe 1.1.

Pour palier partiellement à cette ampleur du champ d'étude, les analyses se sont appuyées sur les évaluations pays, les évaluations sectorielles récentes menées par l'unité d'évaluation et sur une large revue bibliographique listée en annexe 6. Il reste que cette évaluation n'a pas l'ambition de couvrir la totalité de la diversité des interventions réalisées par la CE dans le domaine du développement rural et agricole.

En outre, la qualité des données disponibles lors de la phase documentaire au niveau des bases d'informations a limité les constats tirés de l'inventaire des interventions. En effet, les données disponibles étaient fragmentaires et la qualité de l'information des bases de données CRIS reste tributaire de la rigueur de l'encodage des interventions (sous-secteurs choisis, période de référence, etc.)⁶. La phase de terrain a permis de compléter ces informations car les interventions sont généralement bien documentées au niveau des délégations de la CE (études, rapports d'activités, et rapports d'évaluation, etc.).

1.4 Contexte de l'évaluation

De manière générale, les approches d'aide au développement rural et agricole ont considérablement évolué au cours des 50 dernières années, depuis les stratégies de commercialisation des années 1960, en passant par les projets de développement rural intégré des années 1970-80, jusqu'aux programmes d'ajustement structurel des années 1980-90 et les considérations actuelles de réduction de la pauvreté et de développement durable. Alors que le développement rural a toujours constitué une priorité majeure pour la plupart des bailleurs, la part de l'aide qui y est consacrée a diminué dans les années 1990. La politique de coopération au développement rural de la CE n'a pas échappé à la tendance générale. Après une première phase de soutien aux cultures d'exportation dans les années 1960-70, des investissements importants ont été consentis en vue d'élever le niveau d'autosuffisance alimentaire des pays bénéficiaires et de ralentir la migration des campagnes vers les villes. A la fin des années 1980 et au début des années 1990, il y a eu un déclin de la priorité généralement accordée à l'agriculture et au développement rural.

Depuis quelque temps néanmoins, la plupart des bailleurs de fonds souligne à nouveau le besoin de reprendre des efforts importants de soutien au développement rural. L'importance de ce domaine, notamment comme moyen de réduire la pauvreté et de favoriser l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) des Nations Unies, est à présent reconnue. Selon le Document d'Orientation Politique de la CE⁷, les raisons qui sous-tendent ce regain d'intérêt sont les suivantes:

- l'agriculture reste l'activité économique essentielle d'une grande partie des populations des pays en voie de développement ;
- la plupart des pauvres vivent en zone rurale où le respect des droits de l'homme, et particulièrement de ceux de la femme, est moins grand qu'en zone urbaine ;

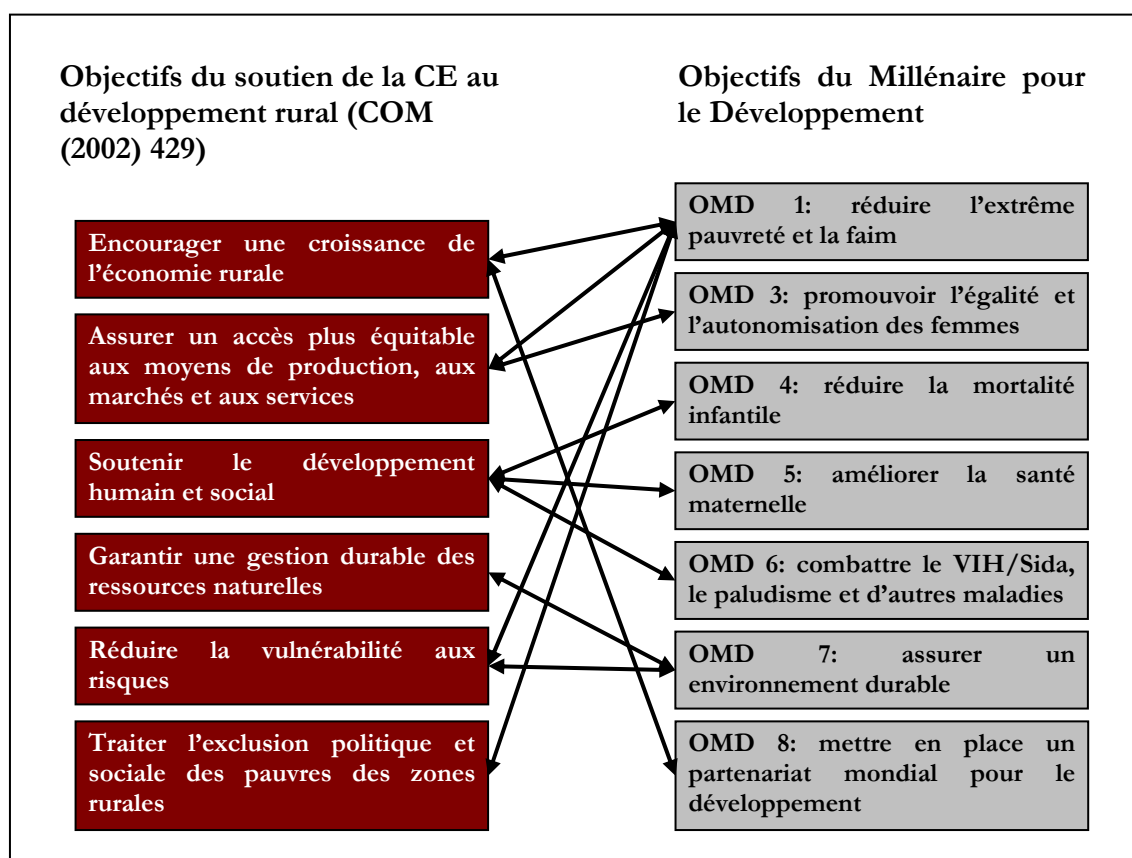
⁶ Une même intervention peut avoir été enregistrée plusieurs fois dans CRIS Saisie et dans CRIS Consultation, sous différents codes DAC, sous des numéros ou titres de projets différents ou sous des montants programmés différents. De plus, les titres de projets ne fournissent parfois pas assez d'informations sur le type d'intervention. Enfin, l'homogénéité des informations n'est pas garantie : l'information collectée varie selon la source de donnée (CRIS Saisie ou CRIS Consultation).

⁷ Cf. Commission des Communautés Européennes, "Politique Européenne d'appui au Développement rural - Document d'Orientation Politique", DG Développement, Février 2000, p.i.

- l'instabilité des environnements naturel et économique est une menace permanente pour les moyens d'existence des habitants de la campagne ;
- la croissance économique rurale est particulièrement sensible aux conditions macro-économiques, au fonctionnement des marchés et à l'accès aux marchés d'exportation ;
- dans la plupart des pays en voie de développement, la croissance de l'économie rurale est une condition préalable à la croissance économique globale ;
- la volonté politique de développer les zones rurales au même rythme que le reste du pays est souvent inexistante ;
- les populations rurales sont pour la plupart politiquement faibles et sont souvent les premières victimes d'un mauvais gouvernement ;
- la gestion durable des ressources naturelles est un problème critique pour les ruraux pauvres, et peut avoir des conséquences importantes pour le reste du monde.

L'encadré 1 illustre les relations étroites qui existent entre les objectifs du soutien de la CE au développement rural tels qu'ils apparaissent dans la COM(2002) 429 et les Objectifs du millénaire pour le développement.

Encadré 1 - Interrelations entre la COM(2002) 429 et les OMD



L'examen des approches et des stratégies proposées par les différents bailleurs de fonds s'inscrit dans les mêmes lignes que les orientations proposées par la Commission dans la COM(2002) 429. Ceci étant, si les bailleurs de fonds partagent plus ou moins les mêmes

orientations stratégiques que la Commission et reconnaissent la nécessité et l'importance du développement rural dans les stratégies de développement, la traduction de cette évolution en actions concrètes est moins évidente.

Plusieurs organisations, dont la CE, la Banque Mondiale et l'OCDE, ont récemment lancé de nouvelles initiatives dans ce domaine. Dans le cadre de l'objectif de mise en place d'un partenariat mondial pour le développement (OMD 8), des partenariats se sont créés. A titre d'exemple, la Plate-forme Mondiale des Bailleurs de fonds pour le Développement Rural (the Global Donor Platform for Rural Development – GDPRD) a été créée en 2003 et regroupe aujourd'hui 30 agences de développement et institutions financières internationales (Cf. Encadré 2), dans un but d'amélioration et de coordination des interventions en matière de développement rural. Son objectif est de réduire la pauvreté et d'améliorer la croissance économique des zones rurales des PED. De même, le Réseau du Système des Nations Unies sur le développement rural et la sécurité alimentaire est un partenariat mondial visant à combattre les défis du développement rural. Créé en 1997, ce réseau rassemble 20 organisations des Nations Unies, acteurs-clés des objectifs de l'initiative "Nourriture Pour Tous" ("Food For All"). Il a pour but d'appuyer les efforts des gouvernements et de ses partenaires pour mettre en œuvre le plan d'action du Sommet Mondial de l'Alimentation et leurs programmes dans le domaine du développement rural et de la sécurité alimentaire; de renforcer les liens entre les organisations des Nations Unies et les autres acteurs du développement, notamment les organisations de la société civile dont les ONG; de développer des synergies entre les membres du réseau; et d'échanger et diffuser informations, expériences et exemples de bonnes pratiques.

Encadré 2 - La Plateforme mondiale des donateurs pour le développement rural (GDPRD)⁸

Un consensus a émergé au sein des bailleurs sur la nécessité d'une action collective pour le développement rural dans le but d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement. En 2003, 26 agences de développement et institutions financières⁹ internationales ont donc décidé de créer une Plateforme mondiale des donateurs pour le développement rural (GDPRD) dans le but d'accroître l'efficacité globale de l'aide dans le domaine du développement rural. La création de ce nouvel instrument de coopération au développement se situe dans la lignée des recommandations sur l'harmonisation et l'alignement du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE.

La Plateforme vise à coordonner l'aide au développement dans le domaine du développement rural afin de réduire la pauvreté et stimuler la croissance économique dans les zones rurales.

Les trois piliers de la Plateforme sont:

- Le plaidoyer pour l'agriculture et le développement rural : la plateforme contribue au débat politique et souligne l'importance du développement rural et de l'agriculture pour l'atteinte des OMD.
- Le partage d'expériences pour améliorer la qualité et l'impact des investissements ruraux.
- L'harmonisation des activités des bailleurs de fonds dans le domaine du développement rural :

⁸ Cf. www.donorplatform.org : "Hot Topics : Platform consensus on rural development issues of global significance in 2006".

⁹ Les membres de la Plateforme fournissent environ 80% de l'aide au développement dans le domaine du développement rural.

Dans l'optique d'améliorer l'efficacité de leur aide, les membres de la plateforme ont identifié en 2006 dix enjeux clé pour le développement rural et l'agriculture dans les années à venir sur lesquels ils souhaitent concentrer leurs efforts:

- L'agriculture, l'environnement et la gestion des ressources naturelles.
- Les petites exploitations agricoles.
- Les modalités de l'aide.
- La finance rurale.
- Les chaînes de supermarché.
- Les liens entre l'agriculture et la santé.
- Les accords commerciaux.
- Le développement rural-urbain.
- La biotechnologie.
- La bioénergie.

1.5 Contenu du rapport final provisoire

Le rapport se structure de la manière suivante:

- **La section 2** présente les **réponses aux 12 questions d'évaluation** : des encadrés résumant à chaque début de question les points essentiels de l'analyse.
- **La section 3** présente les **4 thèmes de discussion et d'appréciation générale** : l'analyse qui en découle est basée sur les réponses aux questions présentées dans la section 2.
- **La section 4** présente les conclusions principales de l'évaluation.
- **La section 5** reprend les recommandations principales dérivant des conclusions de la section précédente.

2. Réponses aux questions

L'objet de ce chapitre est de présenter la réponse fournie par l'équipe d'évaluation aux 12 questions d'évaluation. Celle-ci s'appuie sur la validation/invalidation des critères de jugement obtenue à partir de l'analyse des informations collectées lors de la phase documentaire et lors de la phase de terrain pour les indicateurs afférents à ces critères. L'annexe 3 reprend toute l'information recueillie lors de la phase des missions de terrain. Pour des raisons de clarté, les réponses aux questions sont structurées par question d'évaluation et critères de jugement associés. Certaines questions présentent des encadrés illustratifs, soit sur des thèmes d'actualité relatifs à la question, soit sur des exemples de bonnes pratiques rencontrés lors des missions. Des encadrés grisés résument en début de chaque question les points essentiels de l'analyse.

2.1 Dans quelle mesure les interventions de la Commission dans le domaine du développement rural et agricole répondent-elles à l'objectif de réduction de la pauvreté rurale ?

Pour déterminer si les interventions de la Commission dans le domaine du développement rural et agricole correspondent à l'objectif de réduction de la pauvreté rurale, deux critères sont considérés :

- La cohérence des stratégies de développement rural et agricole avec les objectifs de réduction de la pauvreté
- Les ressources financières allouées au développement rural et agricole

L'analyse documentaire et les visites de terrain ont confirmé la cohérence des stratégies de la CE dans le domaine du développement rural et agricole avec une ou plusieurs des 6 dimensions de la pauvreté rurale, telles que décrites dans la COM(2002) 429, même si celle-ci est postérieure aux DSP analysés. Les diverses stratégies de DR ont été développées selon deux approches, avec des divergences importantes entre pays :

- Une approche territoriale
- Une approche sectorielle

Durant les 20 dernières années, les fonds budgétaires alloués au développement rural par l'ensemble des bailleurs de fonds ont toutefois été considérablement réduits. Ceci fût aussi le cas pour la CE, même si elle est restée plus présente que d'autres bailleurs de fonds dans ce domaine : bien que le développement rural demeure un axe important des DSP, le budget qui lui est consacré a subi une réduction sensible, partiellement compensée par l'utilisation de lignes budgétaires spécialisées.

2.1.1 Conformité entre les stratégies de développement rural et agricole et les objectifs de réduction de la pauvreté rurale tels que décrits dans la COM(2002) 429

La COM(2002) 429 étant postérieure à la rédaction des DSP, elle n'a pas pu servir de base pour leur préparation. L'examen des DSP et des différentes interventions retenues dans le cadre de cette évaluation confirment que, même si le développement rural n'est pas défini de manière homogène, les six dimensions de la pauvreté rurale sont globalement prises en compte dans les stratégies d'intervention de la CE. D'une certaine manière, les DSP avaient donc anticipé la COM(2002) 429. Ceci s'explique par la priorité donnée à la lutte contre la pauvreté depuis la fin des années 1990.

Cette prise en compte varie selon les pays.

Tous secteurs de concentration confondus, l'accès aux **services sociaux** (éducation et santé) est la dimension la plus largement prise en compte dans les DSP. Cette forte représentation traduit en fait l'orientation sociale visée par les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Dans certains DSP toutefois (Mozambique, Ouganda et Ethiopie), le développement rural est considéré indépendamment des secteurs sociaux.

En matière de **sécurité alimentaire**, la majorité des interventions a eu pour objectif l'augmentation de la production agricole. Dans les pays concernés, il n'y a pas de distinction particulière entre les orientations retenues en matière de stratégies de sécurité alimentaire et de développement rural. Tel que mentionné dans l'évaluation "Sécurité Alimentaire"¹⁰, le développement rural et la sécurité alimentaire sont gérés de manière coordonnée dans la plupart des pays, ce qui se reflète par ailleurs dans la structure des Délégations de la CE. Ce constat mérite cependant d'être nuancé : certains pays développent des stratégies de sécurité alimentaire spécifiques. En Ethiopie, l'essentiel des efforts est déployé en faveur de l'accessibilité à l'alimentation, tandis qu'au Bangladesh, l'accent est mis sur le développement des revenus non agricoles.

La **gestion durable des ressources naturelles**, en tant que thématique transversale, est peu apparente au niveau des DSP. Elle se limite le plus souvent à la vérification de la conformité des interventions en matière d'impact environnemental. Ceci étant, les projets de développement rural intégré incluent souvent un volet de gestion des ressources naturelles.

Dans les pays étudiés, l'**appui au secteur agricole** est présent dans de nombreux DSP. Mais, à l'exception notoire de l'Ouganda et du Mozambique, les interventions de la CE ne s'intègrent pas dans des politiques sectorielles globales.

Par ailleurs, il y a des différences notables entre les pays dans la traduction des six dimensions de la pauvreté rurale en actions concrètes. Dans certains pays, l'accessibilité aux services sociaux est intégrée dans des approches sectorielles spécifiques, financées par le biais d'appuis budgétaires sectoriel ou général. A côté de ces approches sectorielles, il demeure de nombreuses interventions ciblées sur des zones géographiques spécifiques et dans lesquelles des actions de développement rural intègrent des actions sociales.

¹⁰ Cf. "Thematic evaluation of Food-Aid and Food-Aid management and special operations in support of Food Security", PARTICIP, 2004.

2.1.2 Place du développement rural et agricole dans les DSP

Au niveau de la CE, la COM 212¹¹ de 2000 reconnaît l'aspect multidimensionnel de la pauvreté et fait de la réduction de cette dernière un objectif majeur des politiques de développement de la CE. Elle identifie le développement rural et la sécurité alimentaire comme l'un des six domaines prioritaires de la coopération communautaire. Mais si le secteur du développement rural reste un axe important des DSP, le budget qui lui est consacré a subi une réduction sensible par rapport aux périodes précédentes, comme le mentionne la COM(2002) 429¹² : "L'aide au développement rural a baissé de manière générale et on a assisté à un recul particulièrement marqué de l'aide à l'agriculture qui ne représente actuellement qu'environ un tiers de son niveau de la fin des années 80".

Comme le montre le tableau 2, le transport, l'aide macro-financière et la bonne gouvernance sont les principaux domaines d'intervention des DSP du 9^{ème} FED pour les pays ACP. Pour la bonne gouvernance, il est intéressant de souligner qu'elle est présente dans plus de 60 % des DSP. Le développement rural et agricole est un secteur de concentration pour 14 pays. En effet, neuf pays mentionnent le développement rural comme secteur de concentration, trois mentionnent l'agriculture et deux la sécurité alimentaire. Les interventions en matière de développement rural ne représentent que 6% du 9^{ème} FED, alors que les interventions dans le secteur agricole en représentent moins de 1%. L'environnement et la sécurité alimentaire sont quasiment absents des DSP mais ils sont couverts par des lignes budgétaires spécifiques¹³.

Tableau 2 - Répartition sectorielle du 9ème FED pour l'ensemble des pays ACP

Secteur	Code DAC	Montant engagé (en M€)	% du montant total engagé	% de DSP concernés
Transport	220	20320	27%	44%
Aide macro financière	510	17380	23%	38%
Gouvernance et société civile	150	8630	12%	61%
Education / santé	130+120	5810	8%	30%
Eaux et assainissements	140	4750	6%	15%
Dév. Rural	43040	4740	6%	17%
Aide alimentaire	520	1180	2%	6%
Agriculture	43040	720	1%	4%
Environnement	410	550	1%	8%
Autres secteurs		10000	14%	-
Total	-	74080	100%	-

Sources : DG DEV/A/1 Donor matrix - 28/01/04.

¹¹ "La politique de développement de la CE", Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – COM (2000) 212, avril 2000.

¹² "Lutte contre la pauvreté rurale" Communication de la Commission, COM (2002) 429, juillet 2002 page 6.

¹³ Ligne Budgétaire Sécurité Alimentaire et Ligne Budgétaire Environnement et Forêts Tropicales.

Les points suivants expliquent la tendance globale d'une baisse de l'aide au développement rural et agricole:

- Le peu de résultat visible et durable des opérations menées en matière de développement rural et agricole¹⁴.
- La faible capacité d'absorption des fonds dans le secteur du développement rural¹⁵.
- Les politiques de lutte contre la pauvreté qui ont orienté les financements vers les secteurs sociaux plutôt que vers les secteurs productifs¹⁶.
- Le manque de consensus sur une stratégie¹⁷.

Le constat d'une réduction des interventions de la CE en matière de développement rural doit toutefois être nuancé dans la mesure où des ressources financières additionnelles ont été mobilisées spécifiquement pour les secteurs relevant du développement rural, et plus particulièrement pour les fonds STABEX, la ligne budgétaire Sécurité alimentaire, la ligne budgétaire Bananes ainsi que le protocole sucrier. Contrairement aux fonds programmables, ces montants spécifiques sont uniquement dédiés au secteur agricole. A ces fonds, il convient d'ajouter une part de la ligne budgétaire ONG, dont une part non négligeable est réalisée en lien avec le monde rural. A titre d'exemple, le tableau 3 présente les engagements de la CE pour la période 1994-2006 pour le Cameroun, Madagascar et l'Ouganda tels qu'ils ressortent de la compilation des informations disponibles. Malgré les limites de cette approche, le tableau donne une indication de l'ordre de grandeur des fonds FED par rapport aux autres sources de financement (Ligne budgétaire sécurité alimentaire, Stabex, Ligne budgétaire bananes, protocole sucrier). La part de celles-ci dans la totalité de l'aide dédiée au secteur rural et agricole est supérieure à la part des fonds FED.

Tableau 3 - Les engagements de la CE dans le domaine du développement rural par type d'instruments et au cours de la période 1994-2006 (en M€)

	LB Sécurité alimentaire	FED	Stabex	LB Bananes	Commentaires
Cameroun	-	93	251,6	20	L. budg. Bananes: 20 M€ (2001-06) FED 9 : Enveloppe B (2002-06): 71M€ FED 8: 22M€ Stabex (1996-2000) : 16.6 M€ Stabex (1991-95) : 245 M€
Madagascar	58.5	73.75	90	1	FED 9 : 65.75 M € (2002-06) FED 8: 8 M €, Stabex 1990 à 1999: 90 M€ L budg. Food Security: 58.5 M € L budg bananes : 1 M€
Ouganda	-	58	176	-	FED 9 : 40 M € (PMA) FED 7: 18M€ Stabex= 144.1 M€ (Lomé IV) Stabex= 31.9 M€ (Lomé IV bis)

Sources : DSP, PIN, Sites internet de la CE.

¹⁴ Evaluation sectorielle Développement Rural, ADE, 1994.

¹⁵ Evaluation sectorielle Développement Rural, ADE, 1994.

¹⁶ ODI, Poverty reduction strategies and rural productive sectors: what have we learnt, what else do we need to ask May 2006.

¹⁷ ODI, Poverty reduction strategies and rural productive sectors: what have we learnt, what else do we need to ask May 2006.

2.2 Dans quelle mesure les actions de développement rural et agricole répondent-elles aux stratégies du pays partenaire et aux besoins essentiels des bénéficiaires ?

Les documents de stratégie pays de la CE sont en cohérence avec les stratégies nationales de réduction de la pauvreté (DSRP) des pays partenaires, plus particulièrement dans le secteur du développement rural et agricole lorsque ce dernier est un secteur de concentration.

Ces DSRP considèrent toujours le développement rural et agricole comme un facteur important pour la réduction de la pauvreté. Cependant, les causes de la pauvreté et de sa dynamique ainsi que les besoins essentiels des bénéficiaires ne sont pas toujours clairement identifiés. Et si cette identification est correcte, les solutions proposées pour y répondre restent peu opérationnelles.

2.2.1 Le développement rural et agricole est une priorité des politiques nationales de développement

Le développement rural et agricole est un axe important des politiques nationales de réduction de la pauvreté dans la plupart des pays analysés. Le tableau ci-dessous présente les secteurs prioritaires des DSRP des pays visités¹⁸.

Tableau 4 - Secteurs prioritaires des DSRP

	<i>Bolivie</i>	<i>Cambodge</i>	<i>Cameroun</i>	<i>Madagascar</i>	<i>Maroc</i>	<i>Mozambique</i>	<i>Ouganda</i>
Macroéconomie, Commerce & Finance		X	X	X	X	X	X
Bonne gouvernance, Décentralisation et Justice	X	X	X	X	X	X	X
Développement Rural et Agricole	X	X		X	X	X	X
Santé & Education	X	X	X	X	X	X	X
Infrastructures (Energie, transport, irrigation)			X	X		X	X
Sécurité Alimentaire		X					
Genre et Exclusion		X			X		
Secteur Privé	X		X	X			
Environnement et Ressources naturelles			X				
Aménagement du territoire					X		

Sources: Documents de Stratégie pays des sept pays visités.

¹⁸ Les DSRP pris comme référence sont ceux de la première génération, puisque généralement en phase avec la période évaluée. Dans le cas du Maroc, le document de référence est le Plan de Développement Economique et Social 2000 – 2004.

Au Cameroun, le développement rural et agricole n'est pas une priorité explicite du DSRP, néanmoins la croissance du secteur agricole est, au même titre que l'industrialisation, un levier explicite de la priorité stratégique de renforcement de la croissance par la diversification économique.

La priorité stratégique donnée au développement rural et agricole reflète l'importance du secteur pour les économies des pays partenaires et pour les conditions de vie de leur population. En effet, le secteur agricole dans ces pays représente entre 20 et 70% du PNB. En outre, 50 à 75 % de la population de ces pays et jusqu'à 85 % des pauvres vivent en zones rurales.

Le contenu de l'axe développement rural et/ou agricole des DSRP varie d'un pays à l'autre. Dans certains pays (Cambodge, Mozambique, Ouganda), le développement rural et/ou agricole constitue une priorité en soi, dont le contenu varie entre activités agricoles, opérations de sécurité alimentaire et autres activités non-agricoles en zones rurales. Dans d'autres pays (Bolivie, Cameroun, Madagascar), le développement rural s'inscrit dans un axe stratégique plus large défini autour du concept de croissance économique et de création d'emploi. Dans ces pays, la diversification des revenus en zone rurale est un élément important de la stratégie. Le cas du Maroc est quant à lui spécifique dans la mesure où il distingue explicitement le développement agricole du développement rural. Ce dernier est présenté comme une priorité stratégique pour sa contribution à l'aménagement équilibré du territoire, le renforcement de la cohésion sociale par la réduction des disparités régionales, l'amélioration de l'environnement socio-économique de la production, la conservation des ressources naturelles du pays et la réduction des écarts de niveau de vie entre la campagne et la ville. Le développement agricole est quant à lui articulé autour de l'amélioration du revenu des agriculteurs, la contribution à la sécurité alimentaire du pays, l'intégration du secteur agricole dans son environnement économique national et international, et la protection des ressources naturelles¹⁹.

Les DSRP ont tendance à se focaliser sur les secteurs de dépenses publiques comme l'éducation ou la santé au détriment des secteurs productifs. Cette logique se traduit surtout par une programmation des dépenses en faveur des secteurs sociaux et par des engagements d'amélioration de la gestion des finances publiques. Au niveau des secteurs productifs tel que le développement rural, l'engagement dans des processus de réforme qui redéfinissent les rôles des acteurs publics et privés reste plus difficile à traduire de manière opérationnelle.

2.2.2 Existence de stratégie nationale de développement rural et/ou agricole explicite et opérationnelle

Comme l'illustre le tableau ci-dessous, tous les pays partenaires n'ont pas développé de stratégie nationale de développement rural et/ou agricole. Ceci suppose que, dans certains cas, le diagnostic de la pauvreté rurale établi dans les DSRP ne donne pas lieu à la formulation de mesures stratégiques intégrées. Les liens entre l'analyse de la pauvreté et les politiques de réduction de cette pauvreté sont encore souvent rares, voire inexistantes.

¹⁹ Source : « Le plan de développement économique et social 2000-2004 », Royaume du Maroc, 2000.

Tableau 5 - Les stratégies de développement rural et/ou agricole des pays visités

	<i>Bolivie</i>	<i>Cambodge</i>	<i>Cameroun</i>	<i>Madagascar</i>	<i>Maroc</i>	<i>Mozambique</i>	<i>Ouganda</i>
Stratégie nationale Développement Rural			En cours	PADR/ PNDR	SDR 2020	En cours	
Stratégie nationale Agricole		En cours			En cours	PROAGRI	PMA

Sources: Documents de Stratégie pays des sept pays visités.

Lorsqu'elles existent, les stratégies nationales de développement rural sont étroitement liées à une politique de décentralisation, permettant de mieux répondre aux besoins des populations. Indépendamment de l'existence de ces stratégies, l'avancement du processus de décentralisation est néanmoins variable d'un pays à l'autre : certains pays sont déjà très avancés (Bolivie), tandis que pour d'autres, le processus n'en est qu'à ses débuts (Madagascar, Cambodge, Mozambique). Au Maroc, la situation est particulière. Le développement rural, sans être inscrit spécifiquement dans le processus de décentralisation, dispose d'une stratégie fondée sur une approche participative, territoriale et intégrée. Cette stratégie cohérente n'a toutefois pas encore été traduite en un plan d'action.

Bien que souvent décrite comme un des secteurs-piliers des DSRP, l'agriculture ne fait que rarement l'objet d'une stratégie sectorielle explicite et opérationnelle. Ce constat est confirmé par une analyse récente²⁰ selon laquelle seuls cinq des pays ACP se sont engagés en 2004 dans une démarche de politique sectorielle agricole (Mozambique, Ouganda, Tanzanie, Ghana, Malawi). Les principales raisons qui expliquent l'absence majoritaire de politiques sectorielles sont:

- la difficulté d'avoir un consensus sur le rôle de l'Etat,
- la confusion entre développement rural et agriculture,
- la complexité de la coordination interministérielle,
- le manque d'intérêt des bailleurs pour l'agriculture,
- le manque de cohérence des bailleurs de fonds entre ce qu'ils préconisent (libéralisation) et les systèmes qu'ils mettent en place dans leur pays (protection).

Au niveau de l'échantillon des pays examinés, l'Ouganda et le Mozambique font donc figures d'exception sur ce point. En Ouganda, le "Plan de Modernisation de l'Agriculture" (PMA) présente une stratégie sectorielle explicite et opérationnelle (Cf. Encadré 3). Au Mozambique, le programme PROAGRI est présenté comme la traduction opérationnelle de la stratégie sectorielle. La CE apporte un soutien actif à ces deux programmes.

²⁰ Réseau développement rural et sécurité alimentaire. Approche sectorielle pour le développement agricole et rural en Afrique sub-saharienne. AIDCO C6 – mars 2004.

Encadré 3 - Le Plan de Modernisation de l'Agriculture (PMA) en Ouganda²¹

Dans le cadre du 9^{ème} FED, l'appui de la CE au secteur agricole se fait au travers d'un appui budgétaire ciblé sur la mise en œuvre du PMA.

Le PMA est un cadre d'intervention multisectoriel qui relève davantage de l'agriculture que du développement rural. Ses domaines d'action prioritaire, sous la responsabilité du gouvernement ou du secteur privé, sont:

- La recherche agricole et le développement technologique.
- Le conseil dans le domaine agricole.
- La finance rurale.
- L'éducation à l'agriculture.
- La gestion et l'utilisation des ressources naturelles.
- Les infrastructures.

Les actions du PMA ne s'adressent pas à une catégorie spécifique d'agriculteurs. Elles profiteront certainement davantage aux agriculteurs possédant des facteurs de production et ayant la capacité financière d'accéder à des technologies améliorées. Certains bailleurs insistent sur le fait que le PMA devrait avoir une orientation plus ciblée sur les pauvres.

La soutenabilité du PMA dépendra de l'engagement du gouvernement à poursuivre sa mise en œuvre et son appropriation du PMA par le Ministère de l'Agriculture.

2.2.3 Prise en compte par les DSP des objectifs de développement rural définis dans les politiques nationales

D'une manière générale et particulièrement lorsqu'il en constitue un secteur de concentration, il y a un lien effectif entre l'axe du développement rural et/ou agricole des DSP et les politiques nationales de développement (DSRP) ou sectorielles.

L'existence de stratégies nationales explicites favorise la prise en compte par les DSP des objectifs nationaux de développement rural et agricole. Elle constitue une condition nécessaire pour le soutien de la CE à une approche sectorielle (Ouganda, Mozambique).

2.3 Dans quelle mesure les interventions de développement rural et agricole ont-elles favorisé une croissance de l'économie rurale?

D'une manière générale, les interventions ont eu un impact positif sur la production et sur les rendements agricoles. Mais, il s'agit dans la majorité des cas d'interventions ciblées sur des territoires limités ou sur des filières très spécifiques. Par conséquent, l'impact global en termes de croissance de l'économie rurale reste faible.

²¹ Cf. Note de fin de mission Ouganda.

A travers les fonds Stabex, l'appui de la CE à la réforme de grandes filières d'exportation a permis aux producteurs d'obtenir une part plus importante du prix FOB de leurs produits, ce qui augmente d'autant plus le revenu des producteurs de la filière.

Globalement, il y a peu d'indications d'impacts éventuels des interventions de la CE sur la productivité du travail agricole et sur les revenus globaux des producteurs, mais lorsqu'ils existent, notamment dans le cas de certaines filières d'exportation (vanille à Madagascar, thé en Ouganda, etc.), ces impacts restent dépendants de la volatilité des cours internationaux.

Dans les pays visités, hormis l'appui au développement agricole, peu d'interventions visant la création d'activités non agricoles en milieu rural ont été soutenues, bien que cette activité soit déterminante dans les stratégies de réduction de la pauvreté rurale.

2.3.1 Augmentation de la production et des rendements

Les interventions de la CE visent à assurer la croissance de la production agricole de différentes manières:

- Via la recherche et la diffusion de matériel génétique plus productif.
- Via la maîtrise de l'eau.
- Via l'utilisation de techniques plus adaptées.

L'examen des différents projets visités indique que les interventions ont un impact positif sur les rendements agricoles et sur les volumes de production. Mais dans le cadre des projets de développement territoriaux, l'impact économique global reste marginal étant données les limites des zones d'intervention.

Tableau 6 - Quelques Impacts sur les rendements agricoles et les volumes de production

Pays	Interventions	Résultats	Impacts sur les rendements et/ou les volumes de production	Source
Bolivie	Programme national semencier (PNS)	Utilisation de semences améliorées : pommes de terre + 62% ; maïs + 25% ; blé +209 %	Volume de production de pommes de terre dans la région de Chuquiesa multiplié par 10 en 20 ans	Rapport d'évaluation
Cambodge	PRASAC II	Aménagements hydro-agricoles	Rendement du riz augmenté de 70% dans la zone du projet	Rapport final Prasac
Cameroun	PDRP-LC	Aménagements hydro-agricoles	Rendement de riz supérieur à 5 T paddy/ha dans la zone du projet	Rapport d'activités
Cameroun	Carbap	Recherche appliquée sur bananiers et plantains	Rendement théorique estimé des plantations amélioré de 4 à 5 t à plus de 25 T/Ha.	Rapport d'évaluation

2.3.2 Augmentation des revenus

Les projets visités n'ont fourni que peu d'information concernant leur impact sur les revenus des ménages ruraux. Les appréciations formulées sont soit très qualitatives, soit estimées de manière théorique, en multipliant une production individuelle standard par un prix de vente. Par exemple, dans l'évaluation du programme "thé" en Ouganda financée par la CE, il est estimé que le revenu du travail des salariés a augmenté de 51 % (inflation de 30% incluse) entre 1995 et 2000. Cependant, il apparaît que l'essentiel de cette augmentation est dû à la hausse du prix de la feuille de thé, le nombre de jours de travail par kg de production restant inchangé²². Ceci étant, dans le cas de ce programme, la visite sur le terrain a permis de se rendre compte que la réhabilitation des plantations de thé et des usines de transformation a favorisé le développement économique de la région suite au développement de cette activité.

Outre celles qui visent l'augmentation de la production agricole, d'autres actions d'amélioration des revenus agricoles concernent surtout la mise en œuvre de mesures par sous-secteur visant au désengagement de l'Etat, à la réduction des droits, à la réorganisation des filières et à la commercialisation des produits agricoles. Un certain nombre d'interventions financées sur fonds Stabex ont permis de réformer des filières de produits d'exportation. Au Cameroun par exemple, les fonds Stabex ont été largement utilisés dans les années 1990 pour appuyer la libéralisation des filières café et cacao, et permettre d'améliorer la part du prix international payé au planteur. Cette réforme a permis une profonde réorganisation des modes de commercialisation et a forcé les producteurs à s'organiser. Dans le cadre du projet PPDR, la CE a soutenu la constitution de groupements de producteurs pour favoriser la commercialisation du café et du cacao. Au Ghana, l'évaluation pays²³ constatait que la réduction des taxes a permis aux agriculteurs de bénéficier d'une part plus importante de la valeur FOB des exportations. Cette part est passée de 50% en 2004 à 69% en 2005. A Madagascar, la réforme de la filière vanille, appuyée par les fonds Stabex, a permis, dans un contexte de prix favorable, de relancer la production.

Bien que les réformes des filières d'exportation aient eu globalement un impact positif pour les producteurs, ces derniers restent dépendant de l'évolution des cours internationaux, caractérisés par une forte volatilité.

Globalement, la CE a mené peu d'interventions pour augmenter la productivité du travail agricole, et plus généralement pour ancrer ces interventions dans les stratégies paysannes d'allocation des facteurs de production. Or, l'augmentation de la productivité du travail est l'un des facteurs déterminants dans les stratégies de réduction de la pauvreté en milieu rurale (Cf. Chapitre 3.3).

A noter, toutefois, que quelques projets ont orienté les producteurs vers des produits à plus haute valeur ajoutée. Dans le cadre du projet PRASAC au Cambodge, 85 % des paysans qui ont entrepris d'adjoindre à leur exploitation la culture de légumes prévoient de poursuivre cette activité. Dans le cadre du PDR-L-C au Cameroun, la mission a mis en évidence un début de diversification en maraîchage, par des groupements féminins.

²² "Technical Assistance to the Smallholder Tea Development Programme – Consolidation Phase (STDP-CP) – Final Evaluation", CE, 2000.

²³ Cf. "Ghana: Country Strategy Evaluation", EGEVAL, 2005.

2.3.3 Développement des activités rurales non agricoles et des produits agro-industriels

Peu d'interventions visent la création d'emploi non agricole, alors que des études récentes mettent en évidence l'importance économique de ce type d'activités en zones rurales²⁴. Lorsque de telles interventions ont été menées, elles ont visé principalement les activités de transformation des produits agricoles, de services en milieu rural (restaurant, magasins, etc.). Quelques cas spécifiques de projets d'activités non agricoles, comme l'éco-tourisme à Madagascar ou la production d'énergie en Bolivie,²⁵ ont également été observés.

2.4 Dans quelle mesure les interventions de développement rural et agricole ont-elles assuré un accès plus équitable aux moyens de production et services économiques?

L'amélioration de l'accès aux facteurs de production

Les interventions visant l'amélioration des moyens de production financent principalement des opérations d'infrastructures de transport et d'irrigation, et d'accès au capital. Les projets d'irrigation se retrouvent dans beaucoup de programmes. Contrairement aux approches antérieures, ils sont développés à une petite échelle avec la participation des bénéficiaires. La construction de pistes rurales est largement répandue dans les programmes, mais les actions restent ponctuelles alors qu'il s'agit le plus souvent de la première demande des populations. Concernant l'accès au capital, la CE continue à soutenir dans pratiquement tous les pays visités et de différentes manières, la dynamique de développement de la micro-finance permettant l'accès des plus pauvres à des services financiers adaptés.

Ces interventions ont amélioré la disponibilité des facteurs de production. Mais, comme ces projets sont menés dans le cadre de programmes très ciblés géographiquement, l'impact global est limité.

Rares sont les interventions de la CE dans le domaine foncier alors que plusieurs DSRP insistent sur l'importance d'améliorer la gestion des systèmes fonciers.

L'accès aux services économiques

La présence et les modalités d'interventions de la CE dans le domaine de la vulgarisation agricole est très variable d'un pays à l'autre. Différentes approches sont développées, soit à travers les structures de l'Etat, soit à travers d'autres opérateurs, avec comme préoccupation la mise en place de dispositifs adaptés aux besoins des bénéficiaires.

En matière de recherche, la CE est présente au niveau local, régional et international. Les efforts constatés sur le terrain souffrent d'un manque de visibilité, en termes d'orientations et d'actions, d'une insuffisance d'articulation entre les différents niveaux d'intervention, et de la faiblesse des liens avec les opérations de terrain et de l'absence d'études sur les impacts des actions.

²⁴ Voir notamment le Rapport sur l'emploi dans le monde 2004-2005, BIT.

²⁵ Projet n° B76000/PVD/2001/65/IT/PR, "Microcentrales hidroelectricas y microempresas productivas con independencia energetica en el area rural del departamento de la Paz", Bolivie.

2.4.1 Amélioration de l'accès aux facteurs de production (eau, terre, capital)

L'accès aux facteurs de production est une condition essentielle de la croissance de l'économie agricole. Le tableau ci-dessous présente quelques exemples de projets visités. Plusieurs constats peuvent être observés:

- Les projets d'infrastructures rurales se concentrent sur la construction et la rénovation d'infrastructures de transport (pistes rurales) et d'irrigation.
- Les interventions de la CE dans ces domaines sont généralement des composantes de programmes de développement intégré (p.ex. le programme ACORDS à Madagascar, l'axe territorial du programme PASA en Bolivie, le programme de développement rural au Cambodge, les projets Chefchaouen et Khenifra au Maroc). Plus rarement, les interventions de la CE sont ciblées sur des facteurs de production spécifiques (p.ex. le projet hydro-agricole au Maroc et le projet d'appui à la micro-finance rurale à Madagascar).
- Globalement, ces interventions ont un impact réel mais limité géographiquement et démographiquement.

Tableau 7 - Interventions visitées qui améliorent l'accès aux facteurs de production

Secteur	Pays	Interventions	Objectif	Résultat
Irrigation	Bolivie	PASA I	Aménagement de petits projets d'irrigation (atajados, gaviones, canaux, etc.)	200 km de canaux d'irrigation 11852 ha irrigués plus de 40000 familles bénéficiaires (y compris le volet transport)
	Cambodge	PRASAC II	Construction, réhabilitation et réparation de réseaux d'irrigation	23 000 ha (14 100 ha prévus) 26 000 familles bénéficiaires
	Cameroun	PDRP - L&C	Réhabilitation de périmètres hydro-agricoles	Installation de 31 motopompes 2 000 riziculteurs bénéficiaires
	Maroc	Chefchaouen	Aménagement de 50 points d'eau	26 points d'eau aménagés (24 en cours et 16 prévus)
	Maroc	Khenifra	Réhabilitation de périmètres irrigués	1 661 ha sur 2346 ha
	Maroc	Haouz	Aménagement de périmètres irrigués	144 500 ha
	Mozambique	ILRP	Aménagement de petits projets d'irrigation	15 ha 779 familles bénéficiaires
Transport	Bolivie	PASA I	Construction/ réhabilitation de pistes rurales	1 700 km plus de 40 000 familles bénéficiaires (y compris le volet irrigation)
	Cambodge	PRASAC II	Réhabilitation de pistes rurales	222 km (158 km prévus)
	Cameroun	PDRP - L&C	Réhabilitation de pistes rurales	52 km
	Maroc	Chefchaouen	Réhabilitation de pistes rurales et forestières	160 km
	Maroc	Khenifra	Réhabilitation de pistes rurales	148 km (210 km prévus)
	Maroc	Haouz	Construction de pistes rurales	126 km (109 km prévus)
Foncier	Bolivie	PRAEDAC	Titrisation (sécurisation de la possession des terres)	13 400 familles bénéficiaires sur 227 000
Finance Rurale	Bolivie	PRAEDAC	Micro-crédit	566 familles bénéficiaires de crédit (671 crédits pour 2 854 553 USD) et 1101 personnes (59% d'hommes et 41% de femmes) formées à la gestion
	Bolivie	PASA I	Appui à l'organe public de microfinance (FONDESIF - Institution de crédit de second niveau)	15 500 000 € engagés à FONDESIF
	Bolivie	PNS	Octroi de micro-crédit ciblé sur l'agriculture	714 bénéficiaires
	Cambodge	PRASAC II	Micro-crédit	58 547 ménages bénéficiaires (en 2003)
	Madagascar	CECAM	Octroi de micro-crédit ciblé sur l'agriculture	180 caisses locales créées
	Mozambique	ILRP	Création de groupes d'épargne villageois	220 groupes créées, dont 5 061 femmes
	Maroc	Khenifra	Micro-crédit	1 472 prêts accordés (6 mois après le démarrage du projet) pour un total de 7 000 000 Dh (sur 9 000 000 Dh de prévus)

L'**irrigation** constitue un facteur clé de l'augmentation de la production agricole. La maîtrise de l'eau permet surtout de limiter le risque climatique. Les résultats étant plus prévisibles, l'achat et l'utilisation d'intrants sont favorisés. L'irrigation a également un effet direct sur la productivité de la terre en permettant la double culture. Les infrastructures d'irrigation ont toujours été au cœur des politiques de développement agricole, mais les difficultés rencontrées dans la mise en valeur des grands projets des années 1970 et 1980 ont fortement réduit les investissements des principaux bailleurs de fonds dans le domaine. Les principales difficultés des projets d'irrigation sont classiquement la gestion des périmètres (répartition de l'eau), la disponibilité en eau et l'entretien des infrastructures. La CE, qui continue à soutenir ce type de projets, a plutôt orienté ses interventions vers des petits périmètres²⁶. En favorisant l'appropriation par les bénéficiaires et en intégrant plus étroitement les pratiques locales, cette approche a cherché à éviter les contraintes rencontrées dans les programmes précédents. Les visites de terrain ont montré que l'appropriation par les bénéficiaires restait malgré tout variable d'un projet à l'autre. Mais, lorsqu'elle est effective, elle constitue un gage d'efficacité et de durabilité des actions²⁷. Ce type d'approche nécessite du temps afin d'obtenir des résultats durables.

La construction et la réhabilitation de **pistes rurales** ont un impact sur les populations rurales et leurs conditions de vie à travers une amélioration de leur accès aux marchés et aux centres de services et une augmentation de leur revenu suite à la vente de leurs produits. Les missions de terrain ont confirmé l'importance pour les populations locales de ces pistes de désenclavement. Les interventions de la CE dans ce domaine sont limitées principalement à des opérations ponctuelles dans le cadre des projets de développement territoriaux.

Dans le secteur **foncier**, très peu d'interventions ont été identifiées. Alors que plusieurs DSRP insistent sur l'importance de l'amélioration des systèmes fonciers, peu de DSP intègrent ces préoccupations dans leurs objectifs stratégiques. Même dans les pays où des stratégies foncières sont mises en place et soutenues par d'autres bailleurs de fonds (Mozambique, Cambodge), la CE n'intervient pas dans le secteur foncier. A Madagascar, la CE n'intervient pas directement dans ce secteur, mais elle soutient la démarche et le programme de travail du pays (le Programme National Foncier). Parmi les pays visités, le seul exemple d'intervention directe de la CE sur cette question est le projet PRAEDAC en Bolivie qui a permis de sécuriser les titres de propriété dans la zone d'intervention.

L'amélioration de l'accès aux **finances rurales** est une priorité de plusieurs DSP. Cette priorité se retrouve comme un objectif et/ou une composante de plusieurs interventions. Le soutien au crédit rural passe par la création et le renforcement de structures et de systèmes divers : caisses de mutuelle régionales et grenier commun villageois à Madagascar, société spécialisée dans le microcrédit au Maroc, banque de micro-finance et de crédit agricole en Arménie, système d'épargne/crédit villageois au Mozambique, banque de bétail au Cambodge, etc.

Le soutien de la CE aux opérations de micro-finance a fait l'objet d'une "Peer review" en mars 2003. Sur base de ce document, la CE a publié en mars 2004 une note²⁸ qui réoriente

²⁶ Le projet Haouz au Maroc constitue une exception dans les projets visités mais il s'agit d'un projet qui a été conçu dans les années 80.

²⁷ Projet Khénifra au Maroc.

²⁸ EC, EuropAid Director-general Instruction Note – Microfinance - follow up of the peer review. EC position with regard to credit lines, Mars 2004.

principalement les actions vers la formation et l'appui à la mise en place d'un cadre réglementaire²⁹. On constate sur le terrain que le soutien de la CE à des opérations de micro-finance ne s'est pas affaibli et s'inscrit dans la dynamique de développement de ce secteur (Cf. Encadré 4). Par exemple, en janvier 2005, l'Union européenne a lancé, en partenariat avec les Etats ACP, un programme-cadre de micro-financement UE/ACP qui a pour but d'appuyer le développement de solutions innovantes et l'adoption de méthodes de référence dans le secteur de la micro-finance.

Encadré 4 - La microfinance

Avec plus de 7 000 institutions actives recensées et 100 millions de bénéficiaires directs estimés (300 millions de bénéficiaires indirects) de par le monde, le secteur de la micro-finance a connu une progression fulgurante depuis la fin des années 1970. Très récemment, la proclamation par l'Assemblée Générale des Nations Unies de l'année internationale du microcrédit en 2005 et l'attribution du Prix Nobel de la Paix 2006 à Mohammad Yunus et à sa Grameen Bank - la première banque au monde à pratiquer le micro-crédit en faveur de personnes totalement insolubles – ont consacré la micro-finance comme outil privilégié de lutte contre la pauvreté dans l'esprit du grand public et ont renforcé l'engouement du secteur financier privé pour ce nouveau marché.

Le secteur de la micro-finance s'est particulièrement développé au cours de la dernière décennie. Des réseaux d'opérateurs (p.ex. PlaNet Finance) et de bailleurs de fonds (p.ex. C.G.A.P.) actifs dans le domaine se sont constitués. En outre, des Sommets du Micro-crédit régionaux et mondiaux s'organisent de manière récurrente (Premier Sommet du Micro-crédit à Washington en 1997, année internationale du micro-crédit en 2005). Les services micro-financiers actuels s'élargissent de plus en plus et couvrent désormais l'épargne, l'assurance et les services de paiement.

2.4.2 Facilitation de l'accès aux services économiques (vulgarisation et recherche agricole)

Le soutien de la CE à la **vulgarisation et à la formation professionnelle** est, dans certains pays, un axe majeur de la stratégie de la CE en matière de développement agricole (Ouganda), alors que dans d'autres pays il est presque inexistant (Madagascar, Cameroun).

Les formations données sont centrées sur des méthodes agricoles améliorées. Les interventions de la CE dans ce domaine sont de deux types:

- Un support aux services publics de vulgarisation (Bolivie, Maroc, Madagascar).
- La mise en place d'un marché pour opérateurs privés, basé sur la demande et la rentabilité des services fournis (Ouganda).

Dans le premier cas, l'approche participative permet à la vulgarisation et à la formation de s'appuyer sur les besoins exprimés par les bénéficiaires. Dans le second cas, la participation financière des bénéficiaires est un gage de l'intérêt qu'il porte aux services offerts. Néanmoins, ce système risque d'exclure les plus pauvres qui n'ont pas les ressources pour participer au financement du service.

La CE est bien présente dans la **recherche agricole** et ses interventions se situent à différents niveaux : local, régional et international. La CE met en effet un accent particulier sur le développement et la mise en œuvre d'approches efficaces en matière de recherche agricole pour le développement à tous les niveaux.

²⁹ A l'exception de la ligne budgétaire "Cofinancement ONG" qui a reçu une dérogation spécifique jusque 2006.

Au niveau local, la CE soutient des efforts de recherche adaptative en lien avec ses programmes. Au niveau régional, la CE appuie d'importants programmes qui ont pour objectif la recherche sur des filières (p.ex. CARBAP au Cameroun sur la banane ou PASE dans 36 pays africains pour l'élevage) ou la mise en réseau d'institutions de recherche agricole (p.ex. ASARECA en Ouganda). Ainsi, elle intervient au travers d'organisations sous-régionales de recherche (FED régional). La CE a aussi eu un rôle important dans l'émergence du Forum africain pour la recherche agricole et des organisations africaines sous-régionales. Au niveau international, la CE favorise la coordination et l'harmonisation des bailleurs sur la recherche agricole pour le développement à travers de l'Initiative européenne pour la recherche agricole pour le développement, ce qui a un impact sur l'agenda global de la recherche agricole. La CE est le deuxième bailleur du CGIAR : ce groupe consultatif regroupe des Etats, des organisations internationales et des institutions privées qui soutiennent 15 centres internationaux de recherche agronomique. Il existe des réseaux structurés sur la recherche agricole pour le développement au niveau européen, africain et international.

Cependant, l'équipe a pu constater sur le terrain une insuffisance d'articulation entre les différents niveaux d'intervention et un manque de liens entre les actions de la CE et les opérations menées sur le terrain. De surcroît, les efforts de la CE dans ce domaine souffrent également d'un manque de visibilité (lisibilité) sur ses priorités et actions et de l'absence d'études sur les impacts de ces actions.

2.5 Dans quelle mesure les interventions de développement rural et agricole ont-elles amélioré l'accès de la population rurale aux services sociaux?

La prise en compte des secteurs sociaux au sein des interventions de développement rural et agricole varie d'un pays à l'autre. Dans certains pays (Bolivie, Cameroun et Madagascar), les secteurs sociaux constituent un volet à part entière des interventions de développement rural et agricole. Dans d'autres pays (Mozambique, Ouganda), les interventions de développement rural et agricole n'incluent pas de composante sociale.

Lorsque les interventions de développement rural présentent une composante sociale, elles ont généralement un impact réel sur l'accessibilité des bénéficiaires aux services sociaux. Mais, l'impact global reste faible, compte tenu de leur couverture limitée. Par ailleurs, l'efficacité de ces opérations dépend avant tout d'une réelle coordination entre les services centraux et décentralisés. Or, l'enjeu d'une coordination entre approche sectorielle et approche territoriale n'est pas souvent intégré dans les programmes de développement rural ce qui entraîne une durabilité incertaine car il n'y a pas de garantie de bon fonctionnement et d'entretien des infrastructures.

L'appui aux secteurs sociaux est davantage mis en œuvre à travers les appuis macro-financiers de la CE et les indicateurs de performance associés.

2.5.1 Facilitation de l'accès aux services sociaux

Dans les DSP, l'aide macro-financière de la CE est souvent liée à des critères de performance dans les secteurs sociaux (éducation et santé) pour lesquels il existe généralement un consensus quant à la stratégie à adopter et au rôle des pouvoirs publics.

Au niveau des programmes de développement rural, la priorité des interventions d'appui aux services sociaux dans les zones rurales varie d'un programme à l'autre. Au Cambodge, les programmes de développement rural financent principalement des projets d'eau et d'assainissement. Au Maroc, la composante sociale des programmes de développement rural intégré exclut la santé et l'éducation ; ces programmes se focalisent uniquement sur le domaine de l'alimentation en eau potable. Dans certains programmes, la composante "services sociaux" représente parfois une part significative du budget total des programmes de développement local : le volet infrastructure de base et renforcement municipal (éducation, santé, eau et assainissement) en Bolivie représente 50% du budget total de PRAEDAC³⁰ (soit 7,9 M € sur un total de 15,8 M €).

Le tableau ci-dessous met en évidence les interventions visitées qui présentent des composantes d'accès aux services sociaux.

Tableau 8 - Interventions visitées d'amélioration de l'accès aux services sociaux

Secteur	Pays	Interventions	Objectif	Impact
Education	Bolivie	PRAEDAC	Construction d'infrastructures sociales	Construction de 32 établissements éducatifs (inscription de 10.000 nouveaux élèves) et 180.000 bénéficiaires pour toutes les constructions sociales
	Cameroun	PDRM	Equipement et construction de salles de classes; Formation d'instituteurs, alphabétisation	226 salles de classes construites et équipées; 1100 participants à une formation d'instituteur; 25.000 personnes alphabétisées; Le taux de couverture a augmenté de l'ordre de 10 à 15% dans la région d'intervention
	Cameroun	PDRP-L&C	Construction, réfection et équipement de salles de classes	Construction et équipement de 139 salles de classes et réfection de 90 autres salles de classes; Le taux de couverture en salles de classes est passé de 41% à 53%
Santé	Bolivie	PRAEDAC	Construction d'infrastructures sociales	10 centres de santé équipés; 180.000 bénéficiaires des infrastructures sociales
	Cameroun	PDRM	Réhabilitation de centres de santé	13 centres de santé réhabilités; Le taux de couverture en éducation primaire a augmenté de l'ordre de 10 à 15%
	Cameroun	PDRP-I&C	Construction et réfection de centres de santé	6 centres de santé; Le taux de couverture en centres de santé est passé de 75% à 91%; 42.000 bénéficiaires
Eau et assainissement	Bolivie	PRAEDAC	Construction d'infrastructures sociales	25 systèmes d'eau potable et d'égouts; 130.000 bénéficiaires dans la zone d'intervention; 180.000 bénéficiaires pour toutes les constructions sociales.
	Maroc	Chefchaouen	Aménagement de points d'eau	Aménagements de 50 points d'eau; Bénéficiaires: 2.000 foyers (7 membres par foyer en moyenne)
	Maroc	Khenifra	Aménagement de sources et creusement de puits	Aménagement de 51 sources et creusement de 17 puits d'alimentation en eau potable ; Bénéficiaires: 1.340 foyers
	Cameroun	PDRM	Construction de puits; formation de puisatier	422 puits construits; 1.664 participants à une formation de puisatier; Création et renforcement de 732 Comités de Gestion des Points d'Eau (CGPE); Le taux de couverture en puits d'eau potable a augmenté de l'ordre de 2 à 5% dans la zone d'intervention
	Cameroun	PDRP-I&C	Creusement de puits pour l'accès à l'eau potable	Creusement de 108 puits; Le taux de couverture en accès à l'eau potable a augmenté d'environ 10%

³⁰ Cf. Encadré Développement Alternatif – PRAEDAC.

Les visites de terrain ont permis de constater que, dans le cadre des programmes de développement rural territorial, les interventions dans les domaines de l'éducation, de la santé, et de l'eau et assainissement, permettent clairement d'améliorer l'accès des populations bénéficiaires aux services fournis. L'impact sur les communautés rurales bénéficiaires de ces interventions est réel et positif, puisqu'elles leur fournissent les services attendus. L'impact global reste toutefois marginal car il se limite à une partie de la population et aux zones d'intervention.

Coordination avec les politiques sectorielles

La prise en compte des secteurs sociaux dans les programmes de développement territorial suppose une réelle intégration des objectifs du programme dans les priorités des ministères sectoriels concernés. L'efficacité des interventions à caractère social dépend d'une bonne coordination entre les services centraux et décentralisés, et d'une réelle concertation entre les deux afin de garantir que du personnel soit affecté aux infrastructures construites. Or, l'enjeu d'une coordination accrue entre l'approche sectorielle et l'approche territoriale n'est pas souvent intégré dans les programmes de développement rural. Leur durabilité reste par conséquent aléatoire car il n'y a pas de garantie de bon fonctionnement et d'entretien des infrastructures.

A Madagascar, le fonctionnement des programmes de développement rural territorial (PAICAL et ACORDS) qui concentrent principalement leurs actions sur des investissements sociaux, dépend des ministères sectoriels. L'enjeu d'une coordination entre l'approche sectorielle et l'approche territoriale a été intégré dans ces programmes : il y a eu une forte concertation entre services centraux et services décentralisés et les ministères sectoriels ont été impliqués avant la mise en œuvre des projets. En effet, les avant-projets sommaires devaient faire l'objet d'une approbation des services centraux, afin d'être validés par la CE. Cependant, leur durabilité n'est pas assurée car l'entretien des infrastructures dépend de la capacité des communes à disposer des ressources financières nécessaires. En Bolivie, dans le cadre du PASA, des efforts ont été réalisés pour améliorer la coordination entre les axes territoriaux et sectoriels du PASA I au PASA II. Mais, ils restent insuffisants et le lien avec les politiques sectorielles demeure relativement faible.

Dans le cadre des projets de développement rural intégré au Maroc, la construction d'infrastructures sociales est largement souhaitée par les populations rurales. Elle n'est pourtant pas retenue dans les objectifs des projets car les ministères concernés ne souhaitent pas d'interférence avec leurs propres programmations en termes d'affectation du personnel. Cet état de fait traduit un manque de coordination entre les approches sectorielle et territoriale. L'objectif d'amélioration de l'accès à l'éducation et à la santé n'est donc pas repris dans ces projets faute de coordination.

Exclusion des secteurs sociaux dans les programmes agricoles

Les aspects sociaux sont par contre entièrement exclus des programmes visant le développement du secteur agricole. En Ouganda et au Mozambique, les DSP stipulent explicitement que l'éducation et la santé n'entrent pas dans le champ des activités de développement rural de la CE. Les stratégies agricoles telles que le PMA en Ouganda, le

PROAGRI au Mozambique, les interventions financées par les Fonds Stabex (Cameroun, Madagascar) et les programmes de sécurité alimentaire n'intègrent pas la dimension sociale dans leurs interventions.

La stratégie de développement rural à Madagascar, appuyée par la CE, a évolué du PADR au PNDR. Alors qu'à l'origine, le volet social était inclus dans la stratégie, il est abandonné dans la nouvelle stratégie qui se concentre sur la croissance agricole. Le programme PASA en Bolivie est exclusivement dédié au développement des secteurs et des infrastructures productifs et les secteurs sociaux en sont donc exclus. En Ouganda, les dimensions du développement rural non liées au développement agricole, en particulier l'offre de services sociaux aux populations rurales, sont gérées à travers d'autres stratégies sectorielles. La seule dimension sociale de la stratégie de développement agricole, PMA, relève du pilier éducation agricole et a pour ambition première d'améliorer le niveau de qualification des actifs agricoles et para-agricoles.

En résumé, tandis que les interventions de développement rural territorial et participatif mettent généralement l'accent sur les aspects sociaux, les programmes appuyant les stratégies agricoles (PMA, PROAGRI) et les projets axés sur le secteur agricole (PASA, STABEX) concentrent exclusivement leurs actions sur les secteurs productifs.

2.6 Dans quelle mesure les interventions de développement rural et agricole contribuent-elles à la gestion durable des ressources naturelles ?

L'objectif de gestion durable des ressources naturelles a pris une place croissante dans la politique de développement de la CE, parallèlement à la prise de conscience de l'interdépendance entre pauvreté et environnement (cf. Encadré 5).

Ces orientations restent cependant peu traduites dans les DSP et la protection de l'environnement est encore définie comme une problématique transversale dont les actions se limitent au respect des normes. Plusieurs raisons expliquent ce décalage entre l'engagement de la CE et le contenu des DSP: la faible priorité accordée par les pays partenaires à ces thèmes, l'absence de stratégie nationale opérationnelle dans ce domaine et la présence d'autres bailleurs dans ce secteur.

Malgré ce constat, au niveau des interventions de développement rural territorial, les composantes environnementales spécifiques sont de plus en plus répandues. Elles concernent une variété d'opérations répondant à des besoins locaux spécifiques dans le domaine forestier, la gestion de l'eau et la protection des sols. En termes de résultat, comme ces initiatives restent ciblées, elles n'ont pas d'effets à large échelle.

Enfin, dans la totalité de l'aide fournie par la CE, la proportion apportée aux forêts et à l'environnement demeure trop faible pour répondre aux enjeux actuels.

2.6.1 La gestion des ressources naturelles dans la politique de développement et les stratégies pays

Face aux enjeux environnementaux globaux, la gestion des ressources naturelles et la protection de l'environnement sont devenues progressivement une préoccupation majeure de la CE, notamment depuis la Conférence de Rio en 1992. Cela se reflète en partie dans le

rôle que la CE joue sur la scène internationale³¹. La COM(2002) 429 s'inscrit dans cette dynamique et compte tenu des liens étroits existants entre la pauvreté rurale et la dégradation de l'environnement, la gestion des ressources naturelles en constitue un des 6 axes stratégiques. Il est prévu de se « concentrer sur des stratégies et transversales clés, sur la réforme institutionnelle ainsi que sur la mise au point et la diffusion de technologies adéquates »³².

Encadré 5 - Le changement climatique et ses conséquences sur les pays pauvres³³

Le changement climatique est une préoccupation majeure pour l'humanité au 21^{ème} siècle, particulièrement pour les pays les plus vulnérables, qui seront les premiers à en subir les conséquences et ceux qui en souffriront le plus, alors même qu'ils ont le moins contribué aux causes de ce phénomène irréversible. Le changement climatique aura probablement un impact majeur sur le développement rural de ces pays. Les coûts suscités par un climat de plus en plus variable avec des événements météorologiques plus fréquents et plus graves (inondations, sécheresses, tempêtes) augmentent d'ores et déjà. L'agriculture, déjà fragile, devrait en pâtir un peu plus alors qu'elle constitue l'activité la plus importante de ces pays. Une dégradation de la sécurité alimentaire est donc à craindre alors même que la demande dans ce domaine va doubler dans les 30 prochaines années du fait de l'augmentation de la population, qui en plus, risque d'être confrontée à l'expansion de certaines maladies (cholera, paludisme), favorisée par le changement climatique.

D'ores et déjà, les conséquences du changement climatique sur la disponibilité en eau, pour l'agriculture ou la biodiversité, justifient la mise en place de politiques d'adaptation. Des politiques nationales ou internationales, comme la Convention Climat ou le protocole de Kyoto, ont créé des mécanismes pour favoriser les activités d'adaptation ou d'atténuation du changement climatique. Pour l'instant, les instruments mis en place par le protocole de Kyoto tels le « mécanisme de développement propre (MDP) » ne profitent pas aux pays en développement.

Mais cette priorité n'est pas traduite dans les stratégies pays dans lesquelles la protection de l'environnement est définie comme une problématique transversale dont les actions se limitent au respect des normes, notamment par l'application d'études d'impact environnemental au niveau des interventions. Dans le cadre du 9^{ème} FED, un seul DSP reprend la protection de l'environnement comme secteur de concentration. Bien que prévu explicitement au niveau de la COM(2002) 429, il n'a pas été identifié d'évaluation d'impact environnemental au niveau des stratégies pays. L'environnement et à fortiori la gestion des ressources naturelles n'apparaissent donc pas comme une priorité de la CE dans les stratégies pays, même dans les pays réputés avoir une biodiversité unique – comme la Bolivie, le Cameroun, le Maroc et Madagascar – et où il existe des enjeux préoccupants.

³¹ Elle est l'un des fondateurs et participe activement au Partenariat Environnement et Pauvreté (PEP). Elle participe également au travail de l'OCDE/CAD ENVIRONNET (réseau sur l'environnement et la coopération au développement) où l'accent est mis sur l'intégration de l'environnement dans la coopération au développement, les liens entre la pauvreté et l'environnement et la mise en œuvre des accords environnementaux, les 3 conventions sur la biodiversité, le changement climatique et la désertification (dont la CE est signataire).

³² COM(2002)429 page 13.

³³ Conférence des NU sur le Climat à Nairobi le 17 novembre 2006.

Deux raisons principales expliquent ce constat. La première raison est la volonté de la CE de centrer ses actions sur un nombre réduit de secteur de concentration et de ne pas se disperser dans un domaine dans lequel d'autres bailleurs sont présents par ailleurs. Ce constat a été observé à Madagascar ou au Maroc, pays où les bailleurs comme la BM, la GTZ, ou l'AFD sont bien présents dans le domaine de la gestion des ressources naturelles et de la protection de l'environnement. Une autre raison est la priorité donnée par les autorités locales aux problématiques économiques et sociales, traduites dans les appuis apportés par la CE, ainsi que l'absence de stratégies nationales claires, reflétant la faible priorité accordée par les gouvernements à la gestion des ressources naturelles et à la protection de l'environnement.

Bien que l'on note dans certains pays, sur la période évaluée, une augmentation de l'importance de la ligne budgétaire "Forêt tropicale et environnement", à la fois en termes budgétaire et en nombre de projets, la portée et la taille de cette ligne demeurent faibles pour répondre aux besoins environnementaux. A titre d'exemple, depuis 2000 et toute région confondue, seulement 35 projets représentant un engagement total d'environ 30 M€ ont été contractés en vertu du règlement "environnement", et 63 projets d'une valeur de 86.6 M € en vertu du règlement "forêts". Ce constat est par ailleurs confirmé par l'évaluation des règlements Environnement et Forêts³⁴.

2.6.2 Les composantes spécifiques de gestion des ressources naturelles dans les interventions de développement rural

Bien qu'il existe en général peu d'interventions visant spécifiquement la gestion des ressources naturelles et la protection de l'environnement, les programmes de développement rural territorial présentent souvent des composantes spécifiques de gestion durable des ressources naturelles dans les domaines de l'eau, des sols, et des forêts. Sur l'ensemble des interventions analysées, la variété des composantes est très large:

- Au niveau des forêts:
 - actions de reforestation, d'ensemencement et de reboisement (Mali, Vietnam, Maroc, Ouganda) ;
 - actions visant la diminution de la pression exercée sur le couvert végétal et de protection des massifs forestiers (Mali, Maroc);
 - action d'amélioration de la gestion participative et d'utilisation rationnelle des forêts (Bolivie, Maroc, Ouganda, Vietnam).
- Au niveau des sols:
 - aménagement antiérosif et amélioration des pratiques de conservation et de réhabilitation des sols (Bolivie, Maroc);
 - pratique de développement alternatif et d'enrichissement biologique des sols (Bolivie) et fixation biologique et mécanique des zones d'ensablement (Mali).
- Au niveau des eaux:
 - réhabilitation des canaux d'irrigation pour réduire les consommations en eau (Maroc) ;
 - constructions d'infrastructures pour favoriser l'infiltration des eaux et le rechargement des nappes phréatiques (Cameroun).

³⁴ "Évaluation des règlements Environnement et Forêts 2493/2000 et 2494/2000", DRN, 2004.

Peu d'éléments sont disponibles pour apprécier l'impact de ces interventions. Mais, compte tenu de leur ciblage géographique et de l'importance des travaux, l'impact local peut être important, comme l'ont confirmé les visites de terrain, notamment au Cameroun et au Maroc. L'impact au niveau global reste toutefois limité.

Parallèlement à ces programmes de développement rural participatif, il y a également un accroissement des programmes régionaux touchant aux aspects environnementaux. Au Cameroun, le Programme Régional de Gestion de l'Information Environnementale dans les pays du Bassin du Congo (PRGIE) est un programme multi-bailleurs qui a été mis en place dans l'objectif d'assurer:

- Une meilleure circulation des informations et une valorisation des résultats des projets;
- Une implication des décideurs dans l'utilisation de l'information environnementale;
- La satisfaction des besoins des utilisateurs en matière d'information environnementale;
- Le renforcement des capacités nationales en matière de production, de gestion et d'utilisation de l'information environnementale.

A Madagascar, le Projet pilote d'Appui Régional à la Promotion d'une Education à la Gestion de l'Environnement (ARPEGE) – avec un financement de 1,8 M€ pour une période de 3 ans – a pour objectif principal de mettre en place les outils nécessaires pour promouvoir l'éducation environnementale chez les enfants de 10 à 13 ans. En Ouganda, le soutien de la CE pour la gestion des ressources naturelles est réalisé à travers un support au niveau régional, avec le programme de gestion des ressources halieutiques du lac Victoria coordonnée entre l'Ouganda, le Kenya, et la Tanzanie.

2.7 Dans quelle mesure les interventions de développement rural et agricole contribuent-elles à la réduction de la vulnérabilité des pauvres des zones rurales face à l'insécurité alimentaire ?

L'évolution de l'insécurité alimentaire reste préoccupante même si un certain nombre de pays ont connu des améliorations significatives. En matière de vulnérabilité face à l'insécurité alimentaire, deux aspects sont considérés: les systèmes d'alerte pour identifier à temps une crise et l'amélioration de la sécurité alimentaire par le développement.

Les Systèmes d'alerte précoce (SAP) ont amélioré l'information sur les situations alimentaires et l'identification des zones à risque. Ils permettent également de savoir, de façon plus objective, si les besoins en matière de sécurité alimentaire sont justifiés. Cependant, les autorités publiques locales se sont peu appropriées ces systèmes et la prévention des crises n'a été que peu renforcée.

Dans les cinq pays visités bénéficiant de la ligne budgétaire sécurité alimentaire, les interventions menées dans le cadre de la ligne budgétaire sécurité alimentaire ont été très diverses mais finalement peu distinctes d'opérations menées en matière de développement rural et agricole. Par ailleurs, la présente évaluation n'a pas été en mesure d'établir les liens entre les actions et l'évolution constatée de la sécurité alimentaire dans les pays visités.

En outre, la mission n'a pas identifié dans les pays visités d'interventions qui – en dehors de l'aide d'urgence – ont eu pour objectif d'aider les plus pauvres qui restent vulnérables et dépendants d'une aide sociale.

2.7.1 Renforcement de la prévention des crises alimentaires

Dans trois des pays de l'échantillon, un système d'alerte précoce a été mis en place :

- En Bolivie, la CE a financé le “Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y de Alerta Temprana” (SINSAAT), qui, en coordination avec le Ministère de l'Agriculture et le “Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria” (PASA), a réalisé une enquête nationale sur la sécurité alimentaire en milieu rural.
- Au Mozambique, la CE a financé le “National Early Warning System” (EWS) ainsi que l'Institut National de Météorologie (INM) qui donne de l'information essentielle au EWS.
- A Madagascar, la CE finance le Système d'information rurale de sécurité alimentaire (SIRSA).

Ces systèmes produisent ou ont produit des résultats en termes d'identification de zones à risques en matière de sécurité alimentaire, sans toutefois renforcer la prévention des crises alimentaires.

En Bolivie, le SINSAAT a connu de multiples problèmes liés à une stratégie de mise en œuvre inadéquate. Mais, plus fondamentalement, le système d'alerte précoce est peu pertinent dans un pays ouvert qui ne connaît pas de crises alimentaires graves. Autrement dit, les bénéfices sont minimes par rapport aux efforts et aux coûts consentis.

Au Mozambique, l'EWS est une bonne source d'information utilisée par la communauté des bailleurs. Toutefois, son influence sur les décisions du gouvernement, en matière de stratégies et d'actions à entreprendre pour prévenir les désastres, est minime. En effet, les autorités ne se sont pas approprié le projet. Par conséquent, la “National Authority for Disasters Management” n'a pas donné à l'EWS l'appui nécessaire pour garantir l'efficacité des mesures pour la gestion des crises alimentaires.

A Madagascar, le SIRSA, en tant qu'organisme indépendant non lié au gouvernement, a pu produire efficacement une grande quantité d'informations, sans pour autant être utilisé par les pouvoirs publics comme un instrument de renforcement de la sécurité alimentaire. Le SIRSA est en fait essentiellement utilisé en tant que tel par quelques bailleurs et ONG, ou bien par les autorités locales ou régionales, en vue de préparer des programmes financés de l'extérieur.

Dans les trois cas analysés, les SAP sont peu durables parce que les pouvoirs publics ne les ont pas fait leurs. Cette conclusion rejoint celle de l'évaluation des SAP en Afrique Sub-saharienne³⁵. Ce document explique la relative indifférence des gouvernements africains vis-à-vis des systèmes d'alerte précoces, pour les raisons suivantes :

- Les gouvernements sont beaucoup plus sensibles aux pressions des puissants groupes urbains, dont les intérêts déterminent les politiques alimentaires, qu'à la nécessité de mettre en place des systèmes d'assistance aux pauvres ruraux.

³⁵ CE (2006): Planning for the Future: An Assessment of Food Security Early Warning Systems in sub-Saharan Africa - Synthesis Report. Prepared by the United Nations Food and Agriculture Organization on behalf of the African Union and European Union GCP/INT/758/EC-RAF April 2006.

- Les crises alimentaires sont parfois ignorées par les gouvernements qui considèrent qu'elles reflètent un échec de leur politique de développement
- Le centralisme de beaucoup d'Etats n'aide pas à la prise en compte des besoins et demandes des pauvres ruraux.
- Les techniques utilisées dans les SAP sont relativement coûteuses et rendent difficile la prise en charge de la totalité des coûts par les Etats pauvres.

De plus, si les autorités publiques ne sont pas directement mêlées au processus d'élaboration de l'information, il est peu probable que cette dernière soit prise au sérieux, interprétée correctement et qu'elle débouche rapidement sur des actions appropriées³⁶.

2.7.2 Amélioration de la sécurité alimentaire

Comme le montre le tableau 9, dans les pays visités, la prévalence de la malnutrition a diminué entre 1990-1992 et 2000-2003, sauf à Madagascar. Il s'agit d'évolutions positives surtout si l'on considère à l'échelle de la planète (Cf. Encadré 6). La mission n'a cependant pas été en mesure d'établir les liens entre les actions soutenues par la CE et l'évolution de la situation constatée.

Tableau 9 - Prévalence de la sous-alimentation dans les pays de l'échantillon

	% de personnes sous-alimentées dans la population totale		
	1990/1992	1995/1997	2000/2003
Bolivie	28	25	23
Maroc	6	6	7
Ghana	37	18	13
Madagascar	35	40	38
Ouganda	24	23	19
Cambodge	43	44	33
Mozambique	66	58	45

Source : "L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2006", FAO 2006.

La diversité des interventions en sécurité alimentaire reflète bien la stratégie de la CE dans ce domaine. En pratique, l'utilisation de la ligne budgétaire Sécurité alimentaire est décidée au niveau de chaque pays, c'est-à-dire qu'elle dépend du DSP élaboré par la Délégation avec la participation du gouvernement local, de la société civile, des coopérations des Etats membres de l'UE, du siège central de la CE à Bruxelles et d'autres bailleurs de fonds. En principe, le DSP reflète les priorités nationales et il n'est donc pas étonnant que les cinq pays de l'échantillon qui utilisent cette ligne, le fassent par des interventions très diverses comme démontré ci-dessous :

- **En Bolivie** : le "Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria" (PASA) finance un très grand nombre de petites interventions en développement agricole : routes, irrigation, assistance technique, vulgarisation, appui à la production agricole, structures de stockage, etc.

³⁶ Sur ce point voir aussi CE (2006) op. cit. p 14 et 19-20.

- **Au Cambodge** : la sécurité alimentaire est financée par trois voies différentes :
 - (i) via l'aide humanitaire ;
 - (ii) par la ligne de sécurité alimentaire pour des projets "classiques" ;
 - (iii) via les ONG pour des projets de crédit, vulgarisation agricole, banques de bétail, eau potable, assainissement, irrigation, etc.
- **A Madagascar** : le "Programme d'Appui à la Sécurité Alimentaire" (PASA) appuie les réformes institutionnelles au sein du Ministère de l'Agriculture, autrement dit le désengagement du ministère des fonctions d'exécution et le renforcement des structures déconcentrées.
- **Au Mozambique** : la ligne de sécurité alimentaire finance des projets agricoles et de développement rural. En termes de sécurité alimentaire stricto sensu, elle finance des systèmes d'information (SAP et Consolidated Information System – CIS) et l'élaboration d'une stratégie de sécurité alimentaire basée sur ces informations.
- **En Ouganda** : la CE finance :
 - (i) un appui budgétaire général destiné à améliorer l'accès aux services sociaux ;
 - (ii) un appui budgétaire sectoriel destiné à moderniser l'agriculture (PMA) ;
 - (iii) des projets complémentaires au PMA comme du crédit, marketing, chemins ruraux, reboisement, recherche agricole, gestion des ressources.

Dans le règlement 1292/96, la CE reconnaît officiellement que les facteurs qui provoquent l'insécurité alimentaire sont tous des conséquences de pauvreté et d'absence de développement. Cela signifie qu'un large éventail d'actions est nécessaire pour améliorer une situation d'insécurité alimentaire (principe de transectorialité) et que ces actions doivent être pleinement intégrées dans une politique de développement (principe de globalité).

Cette nécessaire intégration implique que la sécurité alimentaire dans le monde rural perd une partie de sa spécificité par rapport au développement rural en général, puisque la première dépend largement du second. Dans les pays visités, les actions en matière de sécurité alimentaire ne se différencient pas de celles menées en matière de développement rural. Ce constat confirme un rapport de la cour des Comptes de la CE de 2003. D'après ce rapport, il est mentionné que "de toute évidence, la seule existence d'un règlement spécifique du Conseil et de lignes budgétaires spécifiques pour l'amélioration de la sécurité alimentaire ne débouche pas sur des actions de sécurité alimentaire spécifiques et identifiables"³⁷. Par contre, signalons que le rapport d'évaluation sur la sécurité alimentaire réalisé en 2004 et qui couvrait l'ensemble des pays bénéficiaires avait souligné la spécificité de l'approche de la Commission en matière de sécurité alimentaire et son ciblage vers les plus pauvres³⁸.

³⁷ Cour des Comptes de la CE : RAPPORT SPÉCIAL no 2/2003 relatif à la mise en œuvre de la politique de sécurité alimentaire dans les pays en développement financée par le budget général de l'Union européenne accompagné des réponses de la Commission (2003/C 93/01), p. 93/7 point 19.
Cf. http://ec.europa.eu/europeaid/projects/foodsec/pdf/rs02_03fr.pdf

³⁸ "Thematic evaluation of food-aid management and special operations in support of food security", CE, Juillet 2004.

Par ailleurs, il existe des domaines spécifiques d'intervention de la sécurité alimentaire. Il s'agit notamment de la mise en place de filets de sécurité pour aider les plus pauvres qui se trouvent dans une situation telle qu'ils resteront vulnérables à la famine et dépendants de système de solidarité. Bien qu'il n'ait pas été identifié dans les pays visités d'actions spécifiques de mise en place de ce type de système, la CE s'était récemment engagée dans la mise en œuvre de ce type d'action en Ethiopie.

Encadré 6 - Situation de la sécurité alimentaire

Dix ans après le Sommet mondial de l'alimentation (SMA) de 1996 qui s'était fixé comme objectif de réduire de moitié **la proportion** de personnes sous alimentées pour 2015, le Directeur général de la FAO constate que «...nous sommes confrontés à une triste réalité : aucun progrès n'a été réellement accompli en la matière. Comparé à la période 1990-92, le nombre de personnes souffrant de la faim dans les pays en développement n'a reculé que de trois millions, nombre tellement faible qu'il peut être assimilé à une erreur statistique³⁹ ». Les tendances récentes sont vraiment préoccupantes car la réduction du nombre de personnes sous-alimentées qui avait été notoire pendant les années 70, 80 et le début des années 90 a été suivie d'une **augmentation** de 23 millions de personnes souffrant de la faim entre 1995-97 et 2001-03. Des régions entières comme l'Afrique centrale, le Proche-Orient et l'Amérique centrale ont connu une augmentation non seulement du nombre absolu de sous-alimentés, mais **même de leur nombre relatif**, indiquant que dans ces régions l'accroissement du nombre de personnes souffrant de la faim est plus élevé que la croissance démographique⁴⁰ et qu'on est en train de s'éloigner des objectifs du SMA. En général, on remarque que les pays qui ont réussi à réduire la faim ont un taux de croissance plus élevé et surtout une croissance plus élevée de leur secteur agricole, une productivité du travail agricole plus élevée, un taux de croissance de la population plus faible, un niveau plus bas d'infection par le SIDA et un indice plus élevé de développement humain (PNUD)⁴¹. On en déduit que les principales politiques destinées à réduire la faim sont celles qui promeuvent la croissance de l'agriculture et qui mettent en place un système effectif de sécurité sociale pour les plus pauvres.

2.8 Dans quelle mesure les interventions de développement rural et agricole ont-elles contribué à améliorer l'intégration politique et sociale des pauvres des zones rurales ?

L'intégration politique et sociale des pauvres est appréciée à travers trois variables complémentaires : (i) la décentralisation, (ii) la consolidation de la société civile et (iii) la prise en compte des groupes vulnérables, et en particulier les femmes.

Le processus de décentralisation est inscrit dans les stratégies de tous les pays visités, mais il reste peu développé, excepté en Bolivie. La CE a contribué au renforcement institutionnel du processus en s'appuyant sur les structures décentralisées dans ses interventions de développement rural. Cependant, dans les pays visités, elle n'a pas, à l'exception de Madagascar, un rôle actif dans la mise en œuvre du processus décentralisation.

³⁹ Cf. FAO (2006) : "L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde".

⁴⁰ idem p. 10.

⁴¹ CE (2004): "Thematic evaluation of Food-aid Policy and Food-aid Management and special Operations in Support of Food Security" Synthesis Report, Vol. 2, p.8.

L'appui de la CE à la consolidation de la société civile intervient principalement à travers les lignes budgétaires ONG, dotées d'un montant global non négligeable. Cet appui contribue de manière significative au renforcement des capacités d'intégration politique et sociale des bénéficiaires.

Enfin, les interventions de la CE sont généralement ciblées vers les zones les plus pauvres. Cela ne signifie pas nécessairement que les plus pauvres de ces zones bénéficient de l'aide. En outre, il y a peu d'indications de l'existence d'un ciblage vers des groupes vulnérables en particulier. Néanmoins, l'intégration des femmes dans les projets de développement rural est bien réelle, même si des efforts sont encore nécessaires pour favoriser cette intégration, plus particulièrement lors de la conception et pendant la gestion des actions.

En conclusion, si les interventions s'inscrivent bien dans une stratégie d'intégration politique et sociale des plus pauvres en zone rurale, la CE pourrait jouer un rôle plus actif dans la mise en œuvre du processus de décentralisation et l'intégration des femmes et des groupes marginaux dans les interventions.

La COM(2002) 429 considère l'intégration politique et sociale des pauvres en zone rural comme un élément déterminant pour améliorer l'efficacité et la pérennité des politiques de développement dans la mesure où elle permet aux populations ciblées de définir leurs besoins prioritaires et de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre de leur propre stratégie de développement. L'efficacité des interventions de la CE pour favoriser l'intégration politique et sociale des plus pauvres est appréciée à travers trois variables: la décentralisation, la consolidation de la société civile et la prise en compte des groupes vulnérables.

2.8.1 Décentralisation de la décision publique

La décentralisation peut avoir une influence considérable sur l'inclusion sociale et politique, notamment :

- si elle augmente l'exercice de la citoyenneté,
- si elle donne une place plus importante aux populations paysannes et/ou indigènes,
- si elle accroît les capacités à gouverner, et
- si elle permet de canaliser des ressources vers les pauvres.

Tous les pays sont engagés dans un processus de décentralisation. A l'exception de la Bolivie, ce processus reste embryonnaire et sa dynamique variable. La CE s'appuie dans ses interventions sur les structures décentralisées lorsqu'elles existent, et participe ainsi au renforcement institutionnel de ces structures. Dans les pays visités, la CE n'intervient pas dans la mise en place de la politique de décentralisation.

Le Mozambique et le Cambodge sont deux pays qui sortent d'une phase de réhabilitation après un long conflit qui, dans le cas du Cambodge, fut particulièrement meurtrier. Tous deux mettent en place une politique de décentralisation avec l'appui de la

coopération internationale. La coopération de la CE ne participe pas aux politiques de décentralisation, ni au Cambodge ni au Mozambique, bien que, dans les deux cas, elles constituent des initiatives pertinentes.

A **Madagascar**, la CE soutient un programme d'appui aux communes (programme de développement rural ACORDS) qui bénéficie à 267 communes sur les 623 existantes dans 9 régions du sud du pays, sélectionnées par concours. ACORDS s'insère dans des structures communales existantes qui disposent de très peu de moyens.

En Ouganda, une politique de décentralisation, mise en place en 1996, délègue des responsabilités importantes aux gouvernements locaux au niveau des 56 districts du pays. L'appui de la CE au développement agricole à travers le "PMA" passe en partie par les structures décentralisées de l'Etat.

Au Maroc, bien qu'il existe depuis 1976 une Charte communale qui marque une étape importante dans un processus de décentralisation, celle-ci reste peu développée du fait de la faiblesse de la fiscalité locale et de l'absence de transferts financiers de la part du gouvernement central. Dans ce cadre, les interventions de la CE s'appuient en partie sur les structures locales.

En Bolivie, la décentralisation des ressources et des responsabilités, principalement au profit des municipalités et secondairement en faveur des régions, a débuté en 1994 et reste largement développée. Les municipalités reçoivent, par différents canaux, environ 20% du budget de l'Etat central. Cette décentralisation est relativement égalitaire dans la mesure où le nombre d'habitants d'une municipalité est le principal critère de redistribution. En outre, les municipalités qui reçoivent certaines recettes fiscales⁴² peuvent aussi obtenir une aide directe de la coopération internationale et exercent en principe un contrôle sur ce que fait la coopération privée (les ONG) sur leur territoire. La CE n'appuie pas directement le processus de décentralisation, mais passe par les budgets des municipalités pour exécuter les actions du Programme d'Appui à la Sécurité Alimentaire (PASA) et certaines actions des projets de développement alternatif.

2.8.2 Renforcement de la société civile

Les ONG prennent une place croissante dans les dynamiques de développement avec des tendances variables d'une zone à l'autre:

- En Amérique latine, les ONG ont une tradition d'interventions dans les enjeux de développement ;
- Dans les pays ACP et au Maroc, les ONG ont surtout œuvré dans des missions de service public. Ainsi, leur implication dans les enjeux de développement est relativement récente ;
- Au Cambodge, les ONG prennent une place déterminante dans les interventions de la Communauté internationale.

⁴² Comme les taxes sur les véhicules, sur les marchés, sur le foncier.

La CE intervient principalement à travers la ligne budgétaire ONG. Le fonctionnement de cette ligne est basé sur des appels à projet: son rôle est d'accompagner une dynamique et non de l'orienter.

Dans certains pays – comme la Bolivie – les lignes budgétaires réservées aux ONG (sécurité alimentaire, cofinancement des ONG, forêts tropicales et environnement, etc.) représentent plus de 20% des décaissements de la coopération de la CE et peuvent donc être considérées comme significatives.

En général, dans la coopération de la CE, les ONG sont passées progressivement d'un rôle d'exécutant à un rôle de partenaire. Dans la zone ACP, la participation des ONG au processus de préparation et de suivi des stratégies pays s'est renforcée dans le cadre de l'application des accords de Cotonou. Dans tous les pays de l'échantillon, la société civile, souvent réduite aux seules ONG, participe directement aux consultations qui accompagnent l'élaboration des DSP. Dans certains cas, comme en Ouganda (PMA), elle participe aussi aux instances de suivi des interventions.

Outre l'exécution des interventions financées par les lignes qui leur sont réservées, les ONG appuient ou exécutent parfois des actions à la demande d'institutions décentralisées de l'Etat. C'est notamment le cas en Bolivie dans le programme PASA, au Mozambique (politique de l'"outsourcing ") ou encore à Madagascar dans le programme ACORDS.

2.8.3 Prise en compte des groupes vulnérables et prise en compte de l'égalité des chances

Dans l'analyse des interventions, les points-clés suivant ressortent :

- Généralement, il existe un ciblage géographique des interventions sur les zones les plus pauvres. Toutefois, il y a peu d'indications de ciblage vers les groupes vulnérables.
- Le rôle de la femme rurale et l'intégration de la dimension du genre sont de plus en plus pris en compte dans les objectifs des interventions.
- Il reste cependant qu'il y a peu d'indications d'implication des femmes et des groupements féminins dans la conception des interventions.
- Dans les pays ACP, les projets de développement rural ont généralement une composante d'appui aux groupements féminins (notamment dans les activités génératrices de revenus).

En Bolivie, le PASA est spécifiquement ciblé vers les municipalités les plus vulnérables, celles qui, sur une échelle croissante de vulnérabilité, de 1 à 5 sont aux rangs 4 et 5. Le même PASA a aussi un volet de micro-finance qui, entre autres, soutient une ONG de crédit (PROMUJER), exclusivement dirigée vers les femmes. A l'intérieur des municipalités, on retrouve peu de ciblage vers les plus pauvres ou vers les femmes car les municipalités rurales ont rarement des politiques spécifiques en faveur des pauvres. Les aspects de genre sont généralement bien pris en compte dans la formulation des projets de la CE. Il faut noter toutefois que cette prise en compte est plus marquée dans le cadre des lignes de financement ONG, Environnement, Coopération Décentralisée et Sécurité

Alimentaire que dans celui de la ligne FCT⁴³. Dans l'ensemble, peu de projets présentent une réelle stratégie genre, et lorsque celle-ci existe, elle correspond à une composante spécifique du projet plutôt qu'à un thème transversal. Dans le cas des projets FCT, seul PRAEDAC propose une stratégie genre, à savoir une réelle implication des femmes dans la définition des besoins et dans la mise en œuvre des projets.

Au Cambodge, la plupart des interventions de la CE sont ciblées soit vers les minorités ethniques du nord-est du pays, soit vers les populations réfugiées ou déplacées qui sont les plus vulnérables. Les femmes jouent un rôle important dans les conseils de développement villageois, ce qui est du en partie à l'action des ONG en faveur de l'égalité des chances.

Au Cameroun, les populations les plus vulnérables sont celles du nord du pays, où la terre est de moins bonne qualité et où la densité est forte, ainsi que les pygmées en zones forestières. Il y a peu d'indications de ciblage vers ces groupes, mais trois projets visités appuient des groupements féminins. Toutefois, les femmes sont peu impliquées dans la mise en œuvre des projets. Dans un cas (le PDRM), les interventions se dirigent vers les agriculteurs chrétiens ou animistes plutôt que vers la population vulnérable composée de pasteurs musulmans.

A Madagascar, le programme ACORDS, en choisissant les communes sur la base d'un concours, aurait plutôt tendance à appuyer les plus performantes d'entre elles. Le PASA a contribué à un meilleur accès des femmes aux services et une meilleure implication des femmes dans la mise en œuvre des projets est observée, même s'il n'y a pas de discrimination positive à leur égard. Par contre, dans le programme CECAM (micro-crédit), seuls 28% des clients sont des femmes, ce qui est inférieur à ce que l'on trouve d'habitude dans des programmes similaires.

Au Maroc, le programme FDA est ciblé vers les zones les plus pauvres. Les programmes de développement intégré prennent en compte la dimension genre en sélectionnant des activités typiquement exercées par des femmes, comme l'apiculture, l'aviculture, etc. Cependant, les femmes n'ont pas été consultées au moment de définir les priorités et de prendre les décisions.

2.9 Dans quelle mesure les modalités de mise en œuvre des interventions de développement rural et agricole ont-elles favorisé/entravé la production des résultats escomptés?

De nombreux instruments financiers sont utilisés pour mettre en œuvre les interventions de développement rural et agricole de la CE. Chacun de ces instruments a ses propres spécificités : les procédures pour l'aide programmable sont de plus en plus complexes alors que celles des autres instruments (Stabex, ligne budgétaire ONG, ligne budgétaire sécurité alimentaire) sont beaucoup plus souples et flexibles. Cette plus grande facilité d'utilisation a été un facteur de succès de nombreuses interventions, notamment lorsqu'il s'agissait de s'inscrire dans des dynamiques de réforme sectorielle.

⁴³ Ligne budgétaire "Technical and Financial Cooperation".

Si deux types de modalités d'intervention coexistent, l'approche projet/programme et l'approche sectorielle, c'est l'approche projet/programme qui reste la plus largement utilisée en matière de développement rural. L'efficacité de l'approche projet/programme est faible et se caractérise par des ajustements à la baisse des objectifs initiaux du fait d'une sous-estimation des coûts unitaires, des délais d'exécution systématiquement dépassés ainsi que des coûts de mise en œuvre et d'encadrement lourds par rapport au budget total.

La déconcentration a favorisé la production des résultats escomptés. En renforçant les équipes au niveau de la délégation, le suivi régulier des opérations est mieux assuré et les mesures correctives peuvent être prises plus rapidement. Le système de monitoring ROM a surtout été utile à la mise en œuvre des interventions dans la période précédant la déconcentration.

2.9.1 Spécificité des instruments et des modalités d'intervention

Les interventions de développement rural et agricole sont caractérisées par la multiplicité des instruments. A côté de l'aide programmable, il y a les lignes budgétaires Sécurité alimentaire, ONG, Bananes et les fonds STABEX. Chaque instrument a ses propres modalités de mise en œuvre. Le principal constat est la complexité croissante des règles d'utilisation des fonds programmables, à côté d'une flexibilité et d'une souplesse des autres instruments. Or, la souplesse et la flexibilité ont été des facteurs de succès de plusieurs interventions, notamment lorsqu'il s'agit de s'inscrire dans des dynamiques de réforme sectorielle. Par exemple, les fonds STABEX ont joué un rôle considérable dans les réformes des filières d'exportation (Ouganda, Cameroun, Ghana, Madagascar). Au Cameroun par exemple, dans le cadre de la réforme des filières café/cacao, les fonds Stabex ont notamment été utilisés pour appuyer la libéralisation des filières, la mise en place de nouvelles structures ainsi que le paiement des arriérés aux planteurs. A Madagascar, les fonds Stabex ont permis la relance de la production de vanille en apportant un appui aux producteurs et en participant à la réorganisation de la filière au niveau fiscal (suppression des taxes) et au niveau commercial (fixation des dates de campagne, révision des normes).

L'évaluation récente de la CE sur la sécurité alimentaire⁴⁴ reconnaît que le grand avantage de la ligne budgétaire Sécurité alimentaire est sa grande flexibilité et sa capacité d'intervention à différents niveaux. Ces éléments expliquent la contribution jugée très positive de l'instrument qui a participé aux réformes du secteur agricole dans plusieurs pays (Malawi, Burkina Faso, Ethiopie, Mozambique). En outre, la ligne ONG a permis le soutien à la dynamique d'émergence d'acteurs non étatiques dans le secteur agricole.

En termes de modalité, l'approche projet/programme reste encore largement utilisée en matière de développement rural et les approches sectorielles constituent l'exception (Cf. Chapitre 3.5). Ce constat s'explique par le peu de stratégies sectorielles existantes.

2.9.2 Coûts de réalisation des activités

L'examen des coûts de réalisation des interventions conduit à deux constats spécifiques pour les opérations de développement rural et agricole.

⁴⁴ "Thematic evaluation of food-aid management and special operations in support of food security", Particip, Juillet 2004.

Premièrement, les budgets des interventions de développement rural et agricole ne sont généralement pas ajustés lorsque les coûts unitaires sont plus élevés que prévus. Ce sont les objectifs qui sont revus à la baisse et donc les impacts prévus. Dans l'échantillon d'interventions examiné, il n'y a pas d'exemple de projets dont le budget a été augmenté en cours d'exécution pour faire face à des coûts de réalisation supérieurs aux prévisions.

Deuxièmement, il convient de souligner qu'une partie importante du budget des interventions est consacrée à la mise en œuvre des interventions. Le tableau ci-dessous illustre, pour quelques interventions de développement rural visitées, ce type de coûts de gestion. Ceux-ci sont compris comme la somme des budgets programmés pour les dépenses d'assistance technique et de fonctionnement (personnel local). La part des coûts de gestion dans le budget total baisse lorsque les interventions incluent une composante infrastructure importante (p.ex. ACORDS à Madagascar et PRDP L&C au Cameroun) et augmente lorsqu'elles incluent une dimension formation et renforcement des capacités (ECOSORN au Cambodge). Ils présentent globalement des valeurs élevées, surtout si on les rapporte aux résultats obtenus en termes de réalisation ou de nombre de bénéficiaires. Malgré les limites de cette estimation, notamment dans la définition des coûts de réalisation, on peut s'interroger sur la possibilité de généraliser ce type d'opérations pour avoir un impact global.

Tableau 10 - Coûts de gestion des projets de développement rural

Pays	Interventions	Budget total (M€)	Coûts de gestion de l'intervention (Services + Fonctionnement)		
			Assistance Technique (M€)	Fonctionnement (M€)	% du budget total de l'intervention
Cambodge	PRASAC II	28,50	15,96	0,00	56,0%
	ECOSORN	26,00	5,15	2,45	29,2%
	SLPP	5,25	2,00	0,68	51,0%
Cameroun	PDRP - L&C	7,62	1,14	0,68	23,9%
	PDRM	14,34	2,21	2,54	33,1%
	PPDR	6,10	1,63	1,20	46,4%
Madagascar	ACORDS	28,00	0,50	1,65	7,7%
Maroc	Khenifra	12,45	1,60	2,04	29,2%
	Chefchaouen	34,94	3,57	5,41	25,7%

Sources: PRASAC II: Cambodia-European Commission, Support Programme for the Agricultural Sector in Cambodia Final Report, 2004 ; ECOSORN: Financing agreement between the European community and the royal government of Cambodia, Technical and administrative provisions (annex 2), 2004; SLPP: Support to Veterinary Services In Cambodia, Technical annexes, 2003; PDRP - L&C: Coopération Cameroun-UE, Mission d'évaluation à mi-parcours du programme PDRD - L&C, 2003 ; PDRM: Coopération Cameroun-Union Européenne, Evaluation finale du Programme de Développement de la Région des Monts Mandara (PDRM), 2006; PPDR: Coopération Cameroun-Union Européenne, Evaluation finale du PPDR, 2005 ; ACORDS: République de Madagascar, Convention de financement -Dispositions techniques et administratives Programme ACORDS ; Khenifra: Evaluation à mi-parcours du projet Khenifra, 2000 ; Chefchaouen: Evaluation à mi-parcours du projet Chefchaouen, 1998.

2.9.3 Délais d'exécution des activités

Si les coûts des interventions sont bien tenus, le cas échéant par le moyen d'un ajustement sur le volume des prestations⁴⁵, il n'en va pas de même pour les délais d'exécution.

De nombreuses interventions de développement rural souffrent de retards dans l'exécution des activités pour des raisons diverses, internes ou externes au projet. Des taux de déboursement lents, des problèmes de ressources humaines, un environnement défavorable à l'avancement du projet (crise politique, dépréciation de la monnaie locale, manque de transparence entre les différents bailleurs), des délais liés à la création d'une nouvelle structure, l'implication de nombreux acteurs avec des responsabilités incertaines et un manque de communication entre ces derniers sont les sources principales de taux de progrès insatisfaisants. La complexité des procédures de la CE et leur maîtrise insuffisante par les autorités locales est également un facteur fréquemment cité pour expliquer ces retards.

2.9.4 La gestion et le suivi des interventions

La principale évolution qui a marqué la gestion des interventions a été la déconcentration des services de la CE, mise en place à partir de 2002. La déconcentration a donné plus de responsabilité et de moyens aux Délégations pour assurer le suivi des opérations. Dans les pays visités, les interventions en matière de développement rural et agricole sont suivies par une équipe de plusieurs personnes. Cette réorganisation a permis de suivre de manière plus étroite les actions et d'intervenir lorsque cela était nécessaire.

Une autre évolution importante dans le suivi des opérations a été la mise en place d'un système intégré de monitoring des résultats (ROM) de toutes les interventions de la CE. Ce dernier produit des rapports réguliers qui, au-delà du jugement global porté sur les résultats de l'intervention, aident à préciser certains aspects de l'intervention (synopsis, indicateurs objectivement vérifiables). On relève toutefois que dans de nombreux cas les recommandations formulées dans les rapports de monitoring ne sont mises en application que partiellement. L'avis des personnes interrogées sur le système ROM est partagé. Certains estiment que, depuis la déconcentration et le renforcement des délégations, la valeur ajoutée de ce type de suivi est faible. En effet, les délégations disposent aujourd'hui de personnel suivant régulièrement les opérations, ayant une bonne connaissance de la situation et pouvant donc prendre les mesures correctrices nécessaires. Une mission de monitoring n'a pas la possibilité d'analyser de manière approfondie les projets et ne peut formuler que des constats très généraux. Par contre, d'autres continuent à trouver utile ce regard extérieur périodique : d'une part, le moniteur peut mettre en évidence certains problèmes de cohérence; et d'autre part, il peut servir de relais (indépendant) entre les parties.

⁴⁵ C'est par exemple ce qui s'est produit au Ghana pour le projet de rénovation du secteur cacaoyer financé sur fonds Stabex. Les cours du cacao sur les marchés internationaux ayant fortement augmenté entre le moment où avait été établi le budget de l'intervention et le moment où celle-ci a été mise en œuvre, cette hausse s'est répercutée sur la rémunération du travail dans les plantations et sur le prix des plants de cacaoyer. En conséquence, 33 millions de plants de cacaoyer ont été remplacés alors que le projet prévoyait initialement d'en remplacer 45 millions.

2.10 Dans quelle mesure les bénéfices des interventions de développement rural et agricole se maintiennent-ils après la fin du support externe?

Il n'y a pas de stratégie de désengagement lors de la conception des projets de développement rural et la durabilité n'est pas considérée comme un facteur de succès par les gestionnaires des interventions au moment de la mise en œuvre.

Ceci étant, les visites d'opérations terminées ont permis de se rendre compte que la situation était plus contrastée que celle observée en 1994 lors de l'évaluation sectorielle développement rural de la CE. Bien que la question de la durabilité reste préoccupante, les missions de terrain ont mis en évidence plusieurs composantes d'interventions qui perdurent après la fin du projet. La mise en place de réelle démarche participative ayant comme conséquence une meilleure appropriation des projets par les bénéficiaires ainsi que l'intégration à un processus de décentralisation expliquent largement cette évolution positive.

En matière de durabilité, il convient encore de distinguer les missions de service public qui ne peuvent être prises en charge que par des ressources publiques et dont l'entretien des réalisations n'est donc souvent pas assuré, et les interventions à caractère économique dont la viabilité dépend de la capacité du projet à générer les ressources pour son maintien et développement.

2.10.1 Maintien des bénéfices des interventions après leur fin

Les missions de terrain ont permis de confirmer le constat déjà établi lors de la phase documentaire sur l'absence de stratégie de désengagement lors de la conception des projets. Il a été de plus constaté que, lors de la mise en œuvre des projets, le critère de viabilité n'est pas considéré comme un facteur de succès. Les responsables en charge rencontrés mettent l'accent sur le critère d'efficacité pour apprécier leurs interventions mais très peu s'intéressent à la durabilité. Dans plusieurs projets étudiés, les actions de pérennisation n'étaient pas prévues ou n'ont démarré que quelques mois avant la fin.

Lors des missions de terrain, une dizaine de projets terminés ont été visités afin d'apprécier le maintien ou non des bénéfices des interventions à la fin du support externe. Les résultats sont synthétisés dans le tableau ci-après.

Tableau 11 - Liste des projets terminés visités

Pays	Interventions terminées	Années de fin de projets	Constats terrain
Bolivie	PRAEDAC	2006	Les interventions en matière de crédit et les interventions de développement de petits projets productifs ne sont pas viables. Par contre, les infrastructures socioéconomiques sont entretenues par les municipalités qui disposent des ressources financières nécessaires.
Cambodge	PRASAC II	2004	Il y a de sérieux doutes sur la durabilité des résultats du projet pour les volets “missions de services publics ” et pour la composante crédit. Par contre, cette durabilité est mieux assurée pour la composante eau et la petite irrigation, dont l’entretien est pris en charge par les bénéficiaires.
Cameroun	PSC	2005	La durabilité n’est pas assurée. Il n’y aucun intérêt économique pour le bénéficiaire de poursuivre le projet.
Cameroun	PDRM	2005	La durabilité est très partiellement assurée. Lorsque les charges récurrentes sont limitées et que le bénéfice est reconnu, les bénéficiaires s’organisent pour supporter les charges (écoles). Les pouvoirs publics ont été peu impliqués, l’entretien des infrastructures routières n’est pas assuré.
Cameroun	PPDR	2004	Les groupements de producteurs de cacao créés dans le cadre du projet sont toujours actifs deux ans après la fin du projet.
Maroc	Projet Haouz	2004	Les travaux ont été réalisés mais le manque de disponibilité en eau ne permet pas d’exploiter le potentiel aménagé.
Madagascar	PAICAL	2003	L’appropriation locale par les bénéficiaires des composantes socio-économiques du projet est réelle mais il y a eu des problèmes de durabilité liés à la dispersion géographique du projet, et à l’absence de soutien du gouvernement à la politique de décentralisation.
Madagascar	Projet CECAM	2004	Le projet a été financé sur base du 6 ^{ème} , 8 ^{ème} et 9 ^{ème} FED, mais sa viabilité financière n’est pas encore totalement assurée (3 des 9 réseaux régionaux restent non solvables).
Mozambique	IIRP	2004	Les groupements constitués dans le cadre du projet et soutenus depuis longtemps par l’ONG Care sont soutenables et apportent un bénéfice tangible aux populations de groupements d’épargne, et de groupement de producteurs.
Ouganda	STDP	2003	La production du thé continue et se développe après la fin du support du projet.

L'évaluation précédente réalisée en 1994 en matière de développement rural concluait à une absence quasi totale de viabilité des interventions de la CE. L'examen du tableau ci-dessus montre que la situation est relativement contrastée en matière de durabilité des interventions. Bien qu'elle soit en règle générale plutôt faible, les missions de terrain ont mis en évidence plusieurs interventions et/ou plusieurs composantes d'opérations dont les bénéfiques ont été maintenus après la fin du projet. Les évolutions dans les modalités de mise en œuvre, en s'appuyant quasi systématiquement sur des approches participatives et/ou en s'intégrant dans un processus de décentralisation ont renforcé l'appropriation des interventions et leur viabilité potentielle. Ceci étant, la situation est loin d'être idéale et il reste de nombreuses interventions pour lesquelles il est probable qu'elles ne perdureront pas.

2.10.2 Appropriation des interventions par les bénéficiaires

Le renforcement des capacités locales et l'implication des partenaires locaux dans la mise en œuvre des projets sont des facteurs essentiels pour la durabilité des interventions. Le principe de la participation des bénéficiaires à la prise de décision et à la réalisation des interventions est très souvent incorporé dans la mise en œuvre des interventions, en particulier celles de développement territorial. Ce constat montre l'importance que la CE attache à cette logique participative, aspect fondamental pour la viabilité des interventions.

La participation des différents acteurs (associations de producteurs, acteurs du marché, groupes de production, municipalités, autorités locales, ONG locales, etc.) dans la conception, la planification, la prise de décisions et la mise en œuvre des interventions varie d'une intervention à l'autre. Cette approche, lorsqu'elle a été mise en œuvre avec succès, a favorisé la viabilité du projet et une persistance de l'action entreprise après la fin du projet (Maroc, Ghana, Bolivie). Ce constat est par ailleurs confirmé par l'analyse faite lors de la phase documentaire des rapports de monitoring des 228 interventions de développement rural, où les interventions proposant une approche participative affichaient de meilleurs résultats en termes de durabilité (Bangladesh, Maroc, Bolivie, Madagascar).

Il faut souligner également que les programmes qui sont incorporés dans les structures locales existantes avant le projet permettent une forte appropriation des projets par les attributaires. C'est notamment le cas des AGAT au Maroc⁴⁶. Mais, généralement, l'organisation des interlocuteurs est appréhendée comme une composante de l'action, et n'est souvent pas poursuivie comme un objectif en soi qui viserait à promouvoir des organisations communautaires pérennes et autonomes. Une fois l'action réalisée, le groupement qui a servi d'interlocuteur est généralement laissé à l'abandon et ce, même quand il s'agit d'associations formalisées. Il y a toutefois une évolution positive avec l'apparition de projet intégrant le souci de pérennisation des organisations locales appuyées.

⁴⁶ Cf. Encadré 7 sur les AGAT du projet Khenifra au Maroc.

Encadré 7 - Les AGAT du projet Khenifra au Maroc⁴⁷

Une des stratégies du projet Khenifra est de s'appuyer sur des structures locales existantes à l'échelle du terroir, les AGAT - les Associations de Gestion et d'Aménagement de Terroirs, et de les rendre autonomes. Au niveau de chaque douar, la population est représentée informellement par un comité villageois homme et un comité villageois femme. Les représentants de ces comités villageois ont constitué à l'échelle de chaque terroir des AGAT dans lesquelles des organisations professionnelles (AUEA, coopératives, Groupement ANOC et autres) et les associations de la société civile existantes sont également représentées.

Toutes les actions du projet Khenifra sont entreprises via les AGAT, officiellement reconnues, à travers une méthode effective de participation des paysans. Le rôle des AGAT est de:

- défendre les intérêts des membres de l'AGAT ;
- suivre l'exécution des contrats programmes et des travaux ;
- jouer le rôle de relais entre la population du terroir et les acteurs de développement, en particulier la commune rurale, et être un interlocuteur privilégié pour débattre des problèmes et des difficultés de gestion des forêts et des parcours ;
- gérer dans la transparence les moyens matériels et financiers ;
- chercher à diversifier ces activités et rechercher des financements.

La pérennité du projet Khenifra dépendra de l'autonomie et de la viabilité de ces AGAT. En 2005, l'option prise par le projet d'accompagnement des AGAT comme pierre angulaire du développement local commençait à porter ses fruits. En effet, certaines AGAT constituent aujourd'hui le relais tangible des activités du projet en prenant en charge différents aspects de la réalisation des activités comme la gestion de centres d'approvisionnement en aliments du bétail ou l'opération de diffusion de plants fruitiers : par exemple, les paysans souhaitant obtenir des plants ont contribué entre 0,5 et 2DH à l'achat de chaque plant, et les revenus de l'achat de ces plants ont été versés dans la caisse de l'association (AGAT) pour permettre la réalisation d'autres activités complémentaires à la plantation. Ainsi, des recettes tirées de la gestion des différentes opérations, les AGAT peuvent préparer et mettre en œuvre leur propre programme d'activités avec l'appui du projet. Plus encore, certaines AGAT commencent à monter des micro-projets et à rechercher des financements pour les mettre en œuvre. Certaines AGAT ont poursuivi leurs actions en s'adressant à d'autres bailleurs de fonds. Aussi, on peut espérer que ces AGAT assurent la durabilité des actions et constituent un véritable moteur du développement dans la zone et ses alentours.

A contrario, certaines interventions ont vu la durabilité de leurs activités compromise à cause du niveau de participation trop faible des communautés locales. Une des difficultés rencontrées est l'absence de définition précise dans la démarche participative au niveau de la conception des interventions.

⁴⁷ Source : Rapport annuel d'activité de 2005.

Lors des visites de terrain, les interlocuteurs ont souvent beaucoup insisté sur le temps nécessaire pour mener une démarche participative. En effet, celle-ci exige un engagement sur le long terme de la part de ses promoteurs pour mettre en place des instruments et mécanismes nécessaires à la concrétisation de plans d'action qui en découlent. Or on constate que souvent la durée des projets définie initialement est toujours trop courte et que les moyens accordés à la mise en place d'une démarche participative sont souvent insuffisants.

Dans le cas des interventions de production agricole, la durabilité des projets dépend également de la variabilité des cours au niveau international, comme l'a illustré le succès du programme thé en Ouganda⁴⁸. Inversement, le programme de relance de la filière vanille à Madagascar a souffert des variations très importantes des cours entre 2000 et 2005⁴⁹.

2.10.3 Entretien des infrastructures et maintien des activités

L'un des problèmes majeurs rencontrés dans les projets de développement rural est la faiblesse des systèmes d'entretien des équipements. La question de l'entretien et du paiement des charges récurrentes des interventions est différente selon la nature des interventions.

Dans les cas de missions de service public, la durabilité est fonction de la reprise des charges récurrentes par les finances publiques (finances communales ou financement national) ou, lorsque cela est supportable, par les bénéficiaires eux-mêmes⁵⁰. Dans ce contexte, l'appréciation de la durabilité d'une intervention est déterminée par les capacités financières des entités qui en ont la charge. Il s'agit pour elles, d'une part, d'un problème de priorités dans l'allocation des ressources, et d'autre part, d'une disponibilité des ressources. Or, compte tenu des ressources limitées dont elles disposent, l'entretien des réalisations, en l'absence d'appui extérieur, n'est souvent pas assuré.

Dans le cadre des interventions à caractère économique, l'entretien des réalisations dépend de la capacité du projet à générer les ressources nécessaires à leur maintien et leur développement (viabilité économique). Pour ces interventions, le choix du modèle économique est évidemment critique. L'exemple du PRAEDAC en Bolivie montre les limites de la viabilité de projets largement subventionnés ou de projets s'appuyant sur des entreprises collectives trop larges ou inadéquates. Plus spécifiquement pour les produits destinés à l'exportation, la viabilité économique dépend de la volatilité des cours internationaux.

⁴⁸ Cf. "Technical Assistance to the Smallholder Tea Development Programme – Consolidation Phase (STDP-CP) – Final Evaluation", 2000, CE.

⁴⁹ Le prix de la vanille est passé de 16 \$/kg FOB en 1995 à 475 \$/kg en 2003 pour redescendre à 160 \$/kg en 2004.

⁵⁰ Par exemple, dans le cas de l'éducation l'entretien des infrastructures est mieux assuré grâce à la dynamique des parents d'élèves.

2.11 Dans quelle mesure le niveau de coordination et de complémentarité avec les Etats membres et les autres donateurs a-t-il été amélioré dans le domaine du développement rural et agricole entre 1995 et 2005?

L'objectif d'améliorer la coordination entre bailleurs s'inscrit clairement dans la politique communautaire de développement. En pratique, des progrès significatifs ont été réalisés en matière de coordination entre bailleurs. Ces améliorations se manifestent au sein des groupes de bailleurs de fonds où la CE joue souvent un rôle important. Toutefois, les actions se limitent généralement à des échanges d'informations et il y a peu d'interventions cofinancées. Ces groupes sont parfois impliqués dans le dialogue politique avec le Gouvernement.

L'absence de consensus sur le champ du développement rural entre les bailleurs eux-mêmes, et entre les bailleurs et le gouvernement, l'absence de stratégie de développement rural opérationnelle du gouvernement, ainsi que le manque de coordination interministérielle expliquent les limites de la coordination dans le domaine du développement rural. Il est à noter que l'absence de coordination est source de difficultés pour la mise en œuvre de certaines opérations et entraîne des impacts négatifs dus à des approches contradictoires entre bailleurs.

La complémentarité des interventions s'exprime principalement en termes de répartition géographique. En règle générale, le degré de spécialisation est relativement faible en matière de développement rural. Par rapport aux Etats membres sur base des pays visités, la CE est très présente dans les filières d'exportation et quasi absente des problématiques environnementales qui constituent une priorité pour certains Etats membres comme les Pays-Bas ou l'Allemagne.

2.11.1 Coordination entre la CE et les Etats membres

L'objectif de renforcer la coordination inter-bailleurs se traduit clairement dans les agendas communautaires et internationaux, notamment dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005. L'application la plus visible de cette volonté est la mise sur pied en 2003 de la Plateforme mondiale des donateurs pour le développement rural (ENCADRÉ 1).

Les missions de terrain ont permis de constater une réelle volonté exprimée par la CE et par les autres bailleurs d'améliorer la coordination et la cohérence des interventions avec les gouvernements partenaires. Cette volonté se manifeste à travers l'établissement de groupes de bailleurs de fonds (GBF) se rassemblant périodiquement dans le pays partenaire. Certains de ces groupes sont très actifs et mettent en œuvre des instruments efficaces (sites Internet⁵¹) et des procédures efficaces (réunions régulières avec ordre du jour et objectifs clairement définis). C'est par exemple le cas du Secrétariat Multi-Bailleurs (SMB) à Madagascar, du sous-groupe de bailleurs pour le PMA en Ouganda et du groupe de travail PROAGRI au Mozambique.

⁵¹ A Madagascar par exemple, cf; http://www.smbmada.net/gbfsmb.asp;Mozambique:http://www.pwg.gov.mz/pwgmural_Eng.htm

La CE joue généralement un rôle très actif dans la coordination des interventions, notamment en assurant très souvent la présidence des groupes de travail mis en place. Elle a joué un rôle prépondérant dans le cadre du PROAGRI au Mozambique, du PMA en Ouganda, ou dans le domaine de la réforme institutionnelle et du développement local à Madagascar. Elle est également au premier plan en termes d'appuis aux filières d'exportation au Cameroun, en Ouganda et à Madagascar. En Bolivie, la CE revendique le leadership en matière de développement alternatif.

De façon générale, les GBF permettent avant tout de faciliter la circulation de l'information et le partage d'analyses. Lors des réunions des GBF, diverses thématiques sont abordées, comme par exemple le DSRP (préparation, revues annuelles de mise en œuvre, évaluations), les approches d'aide budgétaire (critère de déboursement et agenda commun), et les stratégies sectorielles, afin de développer des approches communes ou des programmes communs. En dehors de quelques programmes cofinancés, la coordination au sein de ces forums se limite surtout à de l'échange d'information au niveau des bailleurs.

Les GBF peuvent jouer un rôle actif dans le dialogue politique et dans l'élaboration des stratégies sectorielles de développement rural et agricole. A Madagascar, en Ouganda et au Mozambique, les GBF ont participé respectivement à l'élaboration du PADR, du PMA, et du PROAGRI II. Au Maroc, un document stratégique⁵² a été élaboré par les GBF pour renforcer le dialogue avec le Gouvernement sur la coordination et l'harmonisation des interventions des bailleurs de fonds dans le secteur de l'environnement et des ressources naturelles.

Si la coordination entre partenaires est globalement en progrès, il reste des cas où l'absence de coordination est source de difficultés pour la mise en œuvre de certaines opérations. Lorsque le ciblage et les conditions d'octroi de l'aide varient d'un bailleur de fonds à l'autre, les effets incitatifs ou éducatifs sur les populations bénéficiaires se révèlent particulièrement négatifs. A Madagascar, par exemple, des impacts négatifs des incohérences dues à des approches contradictoires entre bailleurs ont été constatés dans les secteurs de la micro-finance rurale, de la structuration paysanne, du développement local, et de l'approvisionnement en intrants.

Plusieurs raisons constituent un frein au renforcement de la coordination entre bailleurs de fonds, particulièrement dans le domaine du développement rural et agricole. Le manque de volonté politique et d'initiatives du personnel sur le terrain, mais surtout, l'absence de consensus sur la politique sectorielle, sont les raisons principales évoquées. L'absence de politique sectorielle constatée dans beaucoup de pays, et l'ampleur de l'énergie mobilisée pour son adoption quand elle existe⁵³, indiquent que dans le domaine du développement rural plus que dans d'autres secteurs (notamment les secteurs sociaux), il est difficile de réunir un consensus autour d'une même stratégie de développement rural entre bailleurs et/ou entre bailleurs et gouvernement. Enfin, la multiplicité des ministères concernés par le développement rural implique que les bailleurs dans leur appui au développement rural aient des interlocuteurs différents, ce qui ne favorise pas la concertation entre le gouvernement et la communauté des bailleurs.

⁵² Note d'accompagnement du groupe thématique environnement, septembre 2006.

⁵³ Comme cela a été le cas du PMA en Ouganda.

Le Secrétariat Multi – Bailleurs (SMB)⁵⁴ à Madagascar est une initiative originale de coordination active en matière de développement rural. Cependant, cette expérience montre bien les difficultés pratiques que ce type d'entité rencontre pour fonctionner au quotidien. En Ouganda, le succès de la coordination des bailleurs autour du PMA est tangible, mais demeure fragile car il est basé sur un processus de participation volontaire. Il n'existe en effet ni instrument formel ni cadre régulateur pour assurer cette coordination.

Encadré 8 - Historique du Secrétariat Multi-Bailleurs à Madagascar⁵⁵

Le SMB a été créé en 1997, et est issu de la volonté des bailleurs de fonds de coordonner leurs actions dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d'Action Environnemental. Il était alors l'outil de coordination du GBF, composé à l'époque des bailleurs actifs dans le secteur environnement, ainsi que de 3 ONG internationales (CARE, WWF, CI). Le SMB avait alors deux rôles :

- Assurer la coordination des bailleurs entre eux (échange d'informations, outil d'analyse, aide à la décision).
- Servir d'interface entre les bailleurs et le Gouvernement (échange d'informations, outil d'analyse).

En 2000, le gouvernement a finalisé un Plan d'Action pour le Développement Rural (PADR). Le GBF a alors décidé d'élargir ses missions à l'ensemble du secteur "développement rural". De nouveaux bailleurs ont alors intégré le GBF (FAO, JICA, BAD, AFD, etc.) et les rôles du SMB restaient les mêmes avec des missions étendues.

Depuis 2002, le SMB a rencontré des difficultés et a été amené à recentrer ses activités. Les raisons évoquées sont les suivantes :

- Elargissement du nombre de partenaires, et du champ d'action (complexité accrue, perte de cohérence).
- Glissement de missions opérationnelles à l'animation de réflexions stratégiques.
- Missions et champs d'action élargis (et donc charge de travail) pour un SMB dont l'effectif est resté constant.
- Positionnement délicat du SMB au sein d'un des bailleurs, avec un coordinateur issu de ce même bailleur.
- Défaut de politique claire au niveau du pays.
- Une coordination interministérielle faible et une absence de volonté politique.

Actuellement, le SMB ne vise pas à harmoniser la politique sectorielle de développement rural mais travaille sur des thèmes spécifiques, dans lesquels les conditions sont réunies pour assurer le succès de la coordination, à savoir : un consensus au niveau de la stratégie sectorielle, une volonté politique, et un document clair et opérationnel, comme c'est le cas, par exemple, dans le domaine foncier.

⁵⁴ Cf. Encadré 8 sur l'historique du SMB à Madagascar.

⁵⁵ Source : Rapport d'activité 2005 SMB – DR.

2.11.2 Complémentarité des interventions de la CE avec celles des Etats membres

Comme constaté plus haut, la coordination inter-bailleurs s'est améliorée au sein des GBF. En particulier, des efforts ont ainsi été réalisés à plusieurs niveaux afin d'améliorer la complémentarité des interventions de la CE avec les interventions des autres donateurs, en particulier les Etats Membres, la Banque Européenne d'Investissement et la Banque Mondiale.

Au niveau géographique, les complémentarités se traduisent par un partage géographique des interventions dans le pays partenaire. A titre d'exemple, à Madagascar, la CE finance des interventions de développement rural dans le sud du pays et la BM dans le nord.

Au niveau sectoriel, il n'apparaît pas une spécialisation nette des bailleurs de fonds. Beaucoup mènent le même type de projets en matière de développement rural territorial avec quelques accents plus ou moins prononcés sur une thématique transversale. Par exemple, au Maroc, la coopération allemande met davantage l'accent sur les aspects environnementaux.

Au niveau du secteur agricole, la CE se caractérise par une orientation marquée dans le soutien aux filières d'exportation à travers les fonds Stabex. Par contre, elle est relativement absente des problématiques environnementales (QE 6) alors que certains Etats membres (coopération hollandaise et allemande) sont très présents.

2.12 Dans quelle mesure la politique de développement rural et agricole est-elle cohérente avec les autres politiques internes de la CE (PAC, Commerce etc.)?

La politique commerciale s'inscrit dans une démarche de libéralisation croissante des marchés agricoles au niveau mondial. En offrant aux producteurs des opportunités de marché, elle est cohérente avec l'objectif de soutien à la croissance de l'économie rurale des pays en développement. Néanmoins, cette ouverture souffre d'exceptions notoires pour certains produits agricoles soumis à des quotas d'importation (bananes, sucres) qui concurrencent les producteurs européens. Par ailleurs, les exportations des pays en développement sont également menacées par le renforcement des normes sanitaires. Pour limiter cette menace, la CE a pris des initiatives pour aider ces pays à se plier aux normes européennes.

Suite aux réformes profondes menées depuis 1992, la PAC est devenue plus cohérente avec les objectifs de développement. L'élimination ou la réduction de la protection du marché intérieur ouvre le marché européen aux producteurs des pays en développement et l'élimination progressive des subventions à l'exportation réduit la concurrence déloyale des exportations européennes. L'abandon des mesures de soutien des prix au profit d'aides directes aux revenus indépendantes des productions des aides aux agriculteurs européens réduit les distorsions commerciales induites par la PAC. Il reste néanmoins que les subventions même découplées des productions restent un soutien puisqu'au niveau de l'exploitation elles couvrent une partie des charges d'exploitation.

Ces réformes ont un impact négatif direct sur les revenus de certains pays ACP qui exportaient vers l'Europe au prix du marché intérieur. Pour certains produits particuliers (notamment la banane et le sucre), la CE a pris des mesures pour soutenir ces pays à diversifier leur économie ou à améliorer la compétitivité des filières concernées. Il est trop tôt pour juger de l'impact des différentes mesures compensatoires prises par la CE en matière d'appui à la mise aux normes sanitaires et d'amélioration de la compétitivité.

Les domaines principaux dans lesquels des défauts de cohérence existent entre les objectifs poursuivis par les interventions de développement rural et d'autres politiques de la CE sont essentiellement liés à la Politique Agricole Commune (PAC) et à la Politique commerciale.

Politique commerciale

En matière de commerce extérieur, la CE absorbe près de 70% des produits agricoles exportés à destination de la Triade (Amérique du Nord, Japon, Europe)⁵⁶ par les pays les moins avancés. Dans le cadre du régime "Tout sauf les armes", les exportations des pays les moins avancés entrent dans l'Union sans limitation de volume et sans acquitter de droits. Par ailleurs, l'accord de Cotonou assure à 97% des exportations des pays ACP un accès hors droits au marché de l'Union ; un tiers de ces exportations est constitué de produits agricoles. Enfin, dans le cadre de son Système de Préférences Généralisées (SPG), l'Union Européenne offre un accès hors droits aux exportations de produits "non-sensibles" des pays en développement et des droits à taux réduit aux exportations de produits "sensibles" (notamment textile et habillement).

Des exceptions à ces régimes favorables d'accès au marché européen existent néanmoins. Certains produits agricoles et de la pêche en provenance des pays en développement sont soumis au tarif SPG: les poissons et crustacés, le tabac, les ananas et les viandes. Par ailleurs, le marché européen est longuement resté surprotégé pour trois produits sensibles en provenance des pays non-ACP: le sucre, le riz et la banane.

Cependant, malgré ces facilités, les pays en développement éprouvent des difficultés à entrer sur le marché européen parce qu'ils ne satisfont pas aux exigences des règlements sanitaires qui régissent les importations de produits alimentaires dans l'Union (DG SANCO). Cela a conduit, par exemple, à la suspension des exportations vers l'Europe de crevettes du Bénin, de poisson de Madagascar ou encore d'arachide de bouche et de produits transformés du Sénégal. De plus, le renforcement des normes en matière de sûreté alimentaire et de procédures de contrôle de l'UE augmente le coût d'accès au marché de l'UE pour les produits en provenance de tous les pays ACP. La CE a pris différentes initiatives pour aider les pays à ajuster leur production aux exigences sanitaires du marché européen, notamment dans le domaine de la pêche et de l'utilisation des produits phytosanitaires.

⁵⁶ European Commission, DG Trade, Opening the door to development, Developing country access to EU markets 1999-2003.

La réforme de la PAC

La PAC a longtemps été considérée comme contradictoire avec les objectifs de développement poursuivis par la CE. Les taxes à l'importation (prélèvements) destinées à maintenir les prix intérieurs des produits agricoles à un niveau largement supérieur aux cours internationaux et instituant une préférence communautaire interdisaient aux pays en développement d'exporter vers l'Union européenne des produits agricoles potentiellement concurrents des productions communautaires. Parallèlement, les subventions à l'exportation exerçaient sur les marchés tiers une concurrence déloyale à l'endroit des produits des pays en développement et pesaient sur le niveau des prix internationaux.

La réforme de la politique agricole commune intervenues depuis 1992, et dont une nouvelle étape a été approuvée par le Conseil des Ministres en juin 2003, ont pour principe directeur le « découplage » des aides aux agriculteurs européens, c'est-à-dire l'abandon progressif des mesures de soutien des prix et de la production au profit d'aides directes au revenu indépendantes de la nature des productions et du volume de la production. Cette réforme s'accompagne d'une réduction ou d'une élimination de la protection du marché intérieur et d'une élimination des subventions à l'exportation.

Ces évolutions dans les modalités de soutien interne permettent à l'UE de continuer à apporter une aide publique aux agriculteurs européens tout en respectant ses engagements vis-à-vis de l'OMC. En effet, les mesures d'aide « découplées de la production » sont rangées au niveau de l'OMC dans une catégorie d'intervention (« boîte verte ») qui est considérée comme ayant des effets de distorsion des échanges nuls ou minimes et à ce titre, échappe aux engagements de réduction. Ceci étant, l'impact réel de ce type de mesure est encore mal connu étant donné le manque de recul. S'il est admis que plus les mesures sont découplées moins elles influencent la production (et les échanges), les mesures ne sont pas sans effet comme le confirme un document récent de l'OCDE : « *D'un point de vue théorique, il est difficile d'affirmer qu'une mesure de soutien peut être totalement découplée au point de n'avoir aucun effet sur la production – le découplage devant plutôt être considéré en termes de degré plutôt qu'en termes de valeur absolue. C'est ce que confirment les analyses empiriques qui ont montré que tous les types de soutien étudiés ont sur la production des effets significatifs à la marge*⁵⁷. »

Encadré 9 - Le cas de la filière tomate industrielle marocaine⁵⁸

Le poids du Maroc sur le marché international de la tomate industrielle demeure faible. La production marocaine ainsi que les exportations sont négligeables par rapport aux principaux pays producteurs (Etats-Unis, Italie et Chine) et exportateurs (Union Européenne et Chine). Sur le marché international, la filière souffre de la concurrence des pays européens et asiatiques. D'une part, les subventions européennes à la production ainsi que les politiques tarifaires européennes rendent la tomate marocaine non compétitive sur le marché européen. D'autre part, le taux de change chinois renforce la compétitivité à l'exportation des produits chinois au détriment de celle des produits marocains.

⁵⁷ Source : OCDE : Synthèses. Le découplage du soutien à l'agriculture. Février 2007.

⁵⁸ Source: Ambassade de France au Maroc, Diagnostic de la filière tomate industrielle au Maroc : Enjeux et perspectives, Juin 2006.

Le Maroc bénéficie de quotas d'exportation vers l'UE dans le cadre de l'Accord d'association UE-Maroc. Cette concession demeure cependant sans grande utilité tant que les subventions européennes rendent le produit marocain non compétitif sur le marché européen.

Le développement de la filière dépendra surtout des réformes des politiques de soutien européennes. Par ailleurs, la diversification des produits transformés devrait être explorée afin d'identifier les éventuelles opportunités de transformation et de commercialisation notamment dans le cadre des accords de libre-échange avec les Etats-Unis.

L'impact de la réforme de la PAC et les exportations des pays ACP vers l'UE

L'abandon de la protection du marché intérieur par des taxes à l'importation et la réduction des prix garantis n'a pas le même impact sur les pays ACP qui bénéficiaient déjà de l'accès aux marchés intérieurs à des conditions préférentielles que sur les autres pays en développement pour lesquels cette réforme crée une opportunité de développement de leur marché. En abaissant les prix du marché de l'UE, la réforme de la PAC réduit les avantages octroyés aux pays ACP.

L'UE avait également établi des systèmes d'accès limités par des quotas pour un ensemble de produits agricoles ACP concurrençant les produits agricoles de l'UE. Les principaux arrangements commerciaux ont concerné le sucre, la viande bovine et la banane.

L'UE est un acteur important sur le marché mondial du sucre. L'UE des 15 fournissait 13% de la production mondiale, 15% des exportations et 5% des importations mondiales. L'organisation communautaire du marché sucrier conjugue soutien des prix, contrôle de l'offre intérieure par un système de quotas et protection aux frontières. Des quotas d'importation hors droits sont alloués aux pays en développement ACP dans le cadre du Protocole Sucrier annexé à l'accord de Cotonou et aux pays en développement bénéficiant du régime commercial "Tout sauf les armes". Dans le cadre du respect de ses engagements en faveur de l'OMC, l'UE a engagé une réforme en profondeur de son secteur sucrier entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2006, qui prévoit notamment une réduction du prix garanti du sucre de 36% sur quatre ans. Les exportateurs de sucre vers l'UE, notamment les bénéficiaires du protocole sur le sucre, subiront des pertes de revenus sévères. En février 2005, la CE a publié un Plan d'action relatif aux mesures d'accompagnement en faveur de ces pays, axé sur la négociation des APE et son aide au renforcement de la compétitivité, ainsi qu'à la promotion de la diversification dans les pays touchés.

Dans le cas de la banane, l'UE a maintenu une préférence commerciale pour les pays ACP depuis 1993. En instaurant un quota ACP, le régime européen de la banane a provoqué une augmentation de la production et des exportations de certains pays ACP pratiquant les prix les plus bas. Ainsi, les Caraïbes, source d'approvisionnement traditionnelle, ont vu leur part de marché fortement décroître au profit du Cameroun et de la Côte d'Ivoire, dont les coûts de production sont inférieurs. Etant donné les divergences entre les prix du marché de l'UE et du marché mondial, les fournisseurs de bananes ACP sont susceptibles de connaître une chute de leurs revenus d'exportation. Cela risque de s'avérer particulièrement

difficile pour les exportateurs de bananes des îles Caraïbes. La CE a mis en place des financements spécifiques (Cadre d'assistance spéciale) en vue de promouvoir la diversification, et de soutenir la compétitivité des producteurs ACP.

L'UE subventionne la culture du coton en Grèce et en Espagne par un mécanisme de prix garanti dans la limite d'un quota de production. Mais avec 2,5% de la production mondiale, elle n'est qu'un acteur très secondaire du marché mondial, à la différence des Etats-Unis qui fournissent 20% de la production mondiale et 30% des exportations. Par ailleurs, l'Union Européenne ne subventionne pas ses exportations de coton et n'applique aucun droit aux importations. La CE considère donc que la politique cotonnière de l'Union n'a pas d'impact significatif sur le niveau des prix internationaux. Elle apporte son appui aux pays africains producteurs de coton dans l'action qu'ils ont engagé auprès de l'OMC pour que soit mis fin aux distorsions de concurrence dont ils estiment être victimes. Ainsi, le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad ont, en mai 2003, demandé la suppression des soutiens versés par les pays développés à leur production cotonnière, et, en attente de cette décision, le versement de compensations financières. La seule avancée concrète obtenue à Hong Kong est la suppression des subventions américaines à l'exportation de coton pour fin 2006. Les membres de l'OMC se sont engagés à ce que la baisse des soutiens internes soit plus rapide et plus importante pour le coton que pour les autres produits. Le règlement de la question du coton est cependant devenu maintenant complètement lié aux avancées sur les autres produits agricoles.

En résumé, la réduction des prix intérieurs et l'abandon des quotas d'importation sur certains produits vont avoir des effets négatifs sur les exportations des pays ACP vers l'UE. C'est notamment le cas pour le sucre et la banane. Par contre, le soutien aux producteurs européens de coton n'a que peu d'effet sur les marchés étant donnés les faibles volumes concernés.

3. Discussions et appréciation globale

3.1 Introduction

Ce chapitre a pour but de synthétiser les principaux résultats de l'évaluation et de fournir une appréciation globale de la politique communautaire de développement rural et agricole par rapport à l'objectif stratégique de réduction de la pauvreté et selon les thèmes suivants :

- La spécification et l'articulation des concepts en matière de stratégie de réduction de la pauvreté, de sécurité alimentaire et de développement rural.
- L'agriculture et la réduction de la pauvreté.
- Le développement rural et la réduction de la pauvreté.
- Les modalités de mise en œuvre.

L'examen des interventions a montré que les différents concepts en matière de stratégie de réduction de la pauvreté, de sécurité alimentaire et de développement rural, développés au cours des dernières années, ont créé une certaine confusion. L'objectif est de mettre en perspective la COM(2002) 429 et d'évaluer si elle constitue un cadre satisfaisant pour intégrer toutes ces approches.

L'agriculture et la production agricole ont été plutôt négligées ces dernières années dans les stratégies de développement. Or, la croissance de la productivité agricole constitue un élément déterminant des stratégies de réduction de la pauvreté. Il s'agit d'analyser, d'une part, comment a évolué cette productivité durant la période évaluée et, d'autre part, le rôle des interventions de la CE.

La CE a continué à mener des interventions de développement rural intégré (PDRI) basées sur une approche territoriale, alors qu'elles avaient été jugées peu pertinentes suite à l'évaluation de 1994. Ces interventions seront appréciées de manière globale sur base des réponses aux questions d'évaluation.

Aujourd'hui, il y a un consensus pour favoriser des approches sectorielles dans tous les domaines d'intervention de l'aide au développement. Dans les interventions de développement rural et agricole de la CE, l'approche sectorielle reste peu développée. Il paraît donc nécessaire d'apprécier les spécificités et la faisabilité d'une approche sectorielle par rapport à une approche projet/programme.

Cette analyse transversale s'appuie sur les réponses aux questions d'évaluation, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 12 - Relations entre les questions d'évaluation et les thèmes de discussion

<i>Questions d'évaluation</i>		<i>Conclusions</i>			
		1 Concepts	2 Agriculture	3 Développement rural	4 Modalités
1	Réduction de la pauvreté rurale	★			★
2	Stratégie du pays partenaire et bénéficiaires	★			★
3	Croissance de l'économie rurale	★	★	★	
4	Services économiques	★	★	★	
5	Services sociaux			★	
6	Ressources naturelles	★		★	
7	Risques et sécurité alimentaire	★	★		
8	Intégration politique et sociale	★		★	
9	Modalités de mise en œuvre		★	★	★
10	Durabilité des résultats		★	★	★
11	Coordination et complémentarité				
12	Cohérence des politiques de la CE		★		

★ : Relation forte.

★ : Relation Faible.

3.2 Spécification et articulation des concepts

3.2.1 Le développement rural et agricole, la sécurité alimentaire et la pauvreté

La stratégie de développement rural et agricole de la CE, telle que formulée dans la COM(2002) 429, constitue le résultat d'un processus de réorientation et de reformulation des objectifs politiques de la Commission européenne, débuté dans les années 1990.

En 1993, les conclusions de l'évaluation des projets de développement rural, financés sous les conventions de Lomé I, II et III⁵⁹, critiquent l'approche des projets de développement rural intégré (PDRI) développés jusqu'alors dans l'ensemble des pays partenaires. Une recommandation forte de cette évaluation est la nécessité d'intervenir davantage au niveau

⁵⁹ Cf. "Evaluation des Projets de développement rural financés durant les conventions de Lomé I, II et III", ADE, Août 1993.

de l'environnement du secteur et des politiques. Parallèlement, au cours des années 1990, les politiques de développement se sont de plus en plus articulées autour de l'objectif de réduction de la pauvreté. A cet égard, la Déclaration conjointe de 2000⁶⁰ fait de la lutte contre la pauvreté l'objectif principal des politiques de développement de la CE.

Durant la même période, la politique européenne en matière de sécurité alimentaire évolue. La COM 1292 de 1996, qui définit cette politique, repose sur une approche assez large de l'insécurité alimentaire, fortement liée à celle de la pauvreté. Parmi les trois piliers de la sécurité alimentaire (la disponibilité, l'accès et l'utilisation de la nourriture), la CE privilégie l'accès à la nourriture, qui représente le principal problème auquel les pauvres sont confrontés. La sécurité alimentaire a une dimension macro et micro et doit donc être traitée sous ces deux aspects à partir d'une approche multisectorielle⁶¹.

En 2002, la COM(2002) 429 apparaît comme l'aboutissement de ces différents processus de réflexion. Elle décrit la pauvreté rurale comme un problème complexe présentant de multiples facettes. Cette description intègre les cinq dimensions décrites dans le document d'orientation politique⁶² (politique, institutionnelle, économique, sociale et environnementale) et y ajoute un sixième critère se référant à la dynamique de la pauvreté et à la vulnérabilité aux chocs externes. L'ajout de cette sixième dimension permet de faire le lien entre les politiques de développement rural et agricole d'une part, et la politique de sécurité alimentaire, d'autre part.

Outre l'intégration de la sécurité alimentaire dans le développement rural et agricole, la COM(2002) 429 n'opère pas de distinction suivant les régions ou zones bénéficiaires, mais offre une perspective homogène au niveau mondial. En effet, si la réflexion qui a nourri cette reformulation de la stratégie a débuté dans les années 1990, elle n'a concerné, dans un premier temps, que les politiques de développement des pays ACP (couverts par les conventions de Lomé I, II, III et IV). Il a fallu attendre la COM(2002) 429 de 2002 pour que cette réorientation stratégique soit formalisée et s'étende à l'ensemble des pays partenaires de la CE.

Malgré sa cohérence et son lien clair et explicite avec les différentes dimensions de la pauvreté et les orientations stratégiques proposées, les missions de terrain ont montré que la COM(2002) 429 est mal connue des personnes en charge du développement rural au niveau des délégations et qu'elle n'est donc pas utilisée comme cadre de référence pour l'orientation de leurs actions. Si des insuffisances de la diffusion et de la promotion de la COM(2002) 429 expliquent en partie ce constat, l'absence d'une dimension opérationnelle est la raison la plus fréquemment évoquée. Par ailleurs, son ouverture à toutes les dimensions de la pauvreté la prive de toute spécificité par rapport aux stratégies globales de réduction de la pauvreté.

⁶⁰ Cf. Commission des Communautés Européennes, "Politique Européenne d'appui au Développement rural - Document d'Orientation Politique", DG Développement, Février 2000.

⁶¹ CE (2004) : "Thematic evaluation of Food-aid Policy and Food-aid Management and special Operations in Support of Food Security" Synthesis Report, Vol. 2, p.11.

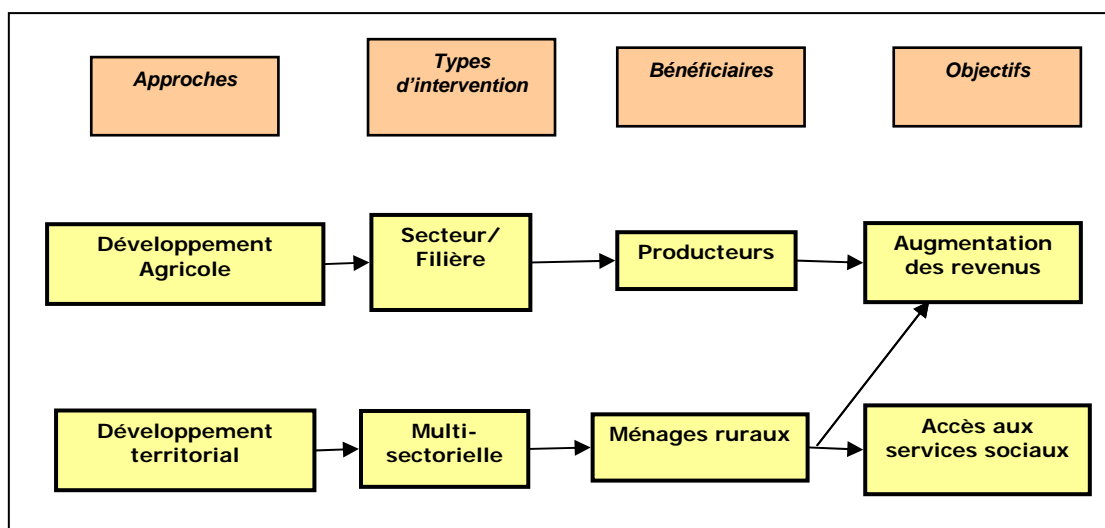
⁶² Cf. Commission des Communautés Européennes, "Politique Européenne d'appui au Développement rural - Document d'Orientation Politique", DG Développement, Février 2000.

Dans ce contexte, les actions menées par la CE dans le domaine du développement rural et agricole sont caractérisées par des logiques d'opportunité, qui sont davantage fonction des contextes plutôt que de la mise en œuvre d'une stratégie structurée bien définie, comme la CE le fait par exemple dans le secteur du transport. Cette logique d'opportunité, qui explique la diversité des actions, a l'avantage d'être souple et adaptée aux besoins. Par contre, il ne donne pas une image claire des spécificités de la CE dans le domaine du développement rural et ne permet pas une forte capitalisation des expériences et des savoir-faire.

3.2.2 Des interventions menées sur une base sectorielle ou sur une base territoriale

Les interventions de la CE dans le domaine du développement rural et agricole sont très variées et mises en œuvre soit sur une base sectorielle (sous-sectorielle), soit sur une base territoriale. Dans le premier cas, il s'agit d'appuis aux Ministères en charge de l'Agriculture (Ouganda, Madagascar, Mozambique) ou des appuis plus spécifiques à une filière (Cameroun, Madagascar, Bolivie). Dans le second cas, il s'agit de projets/programmes multisectoriels menés sur une base géographique bien définie. Ce type de projets "intégrés" se retrouve dans tous les pays d'interventions. Le schéma ci-dessous présente les deux approches en termes de types d'intervention, de bénéficiaires potentiels et d'objectifs.

Figure 2 - Approches de développement agricole et de développement territorial



Si les deux approches sont sensiblement différentes, elles ne sont pas indépendantes. En effet, dans les pays en développement, d'une part, la majorité des familles vivant en milieu rural tirent leur revenu de l'agriculture et d'autre part, les agriculteurs exploitent la plus grande partie des espaces ruraux.

Les deux approches ne sont pas non plus opposées. Elles traduisent des modalités différentes d'interventions dans l'espace rural. Cette distinction n'est généralement pas mentionnée de manière explicite dans les problématiques de développement. En découle une confusion qui nuit à la discussion et à la clarification des enjeux au niveau opérationnel. Le PASA en Bolivie fait partie des rares cas rencontrés qui distinguent interventions d'approche territoriale et interventions d'approche sectorielle. Cette dualité, utilisée dans d'autres contextes, structure les politiques. Au Maroc par exemple, le Ministère de l'Agriculture fait une distinction nette entre la politique agricole et le développement rural, le premier étant lié à la production agricole et le second au développement territorial.

3.2.3 La sécurité alimentaire et le développement rural et agricole

La stratégie de sécurité alimentaire de la CE repose sur trois piliers : la disponibilité, l'accès et l'utilisation de la nourriture. La stratégie reconnaît qu'un large éventail d'actions est nécessaire pour améliorer une situation d'insécurité alimentaire et que ces actions doivent être pleinement intégrées dans une politique de développement. Cette nécessaire intégration implique que la sécurité alimentaire dans le monde rural perd une partie de sa spécificité par rapport au développement rural et agricole, puisque la première dépend en grande partie du second. Le développement et la croissance dans les zones rurales ont pour effet d'augmenter le pouvoir d'achat et donc l'accessibilité à l'alimentation.

Les missions de terrain dans les pays bénéficiant de la LBSA ont confirmé le peu de spécificités des actions de sécurité alimentaire par rapport aux interventions en matière de développement rural (QE 1 et QE7). La principale spécificité relève des particularités de fonctionnement de la Ligne, en particulier sa souplesse pour financer des opérations (QE9).

Ceci étant, dans le cadre de l'objectif de réduction de l'extrême pauvreté et de la faim (OMD1), la sécurité alimentaire a un rôle spécifique essentiel à jouer compte tenu qu'elle répond aux besoins vitaux des populations. Si l'essentiel des interventions se concentrent sur la réduction de la vulnérabilité, en favorisant la croissance de la production, peu d'actions visent à traiter les plus pauvres qui resteront en toute hypothèse toujours exposés aux risques d'insécurité alimentaire. Or, il s'agit d'un enjeu considérable dans la mesure où, sur les 1,2 milliards d'êtres humains qui vivent avec moins de 1 \$ par jour, entre 25 et 30% sont des "pauvres chroniques"⁶³ qui ne sont pas capables de sortir de la pauvreté par eux-mêmes et restent dépendants de systèmes de solidarité.

Dans ce contexte, les politiques de mise en place de système de solidarité aux zones rurales restent peu développées. Or, ces mécanismes de protection sont indispensables pour assurer un minimum de bien-être, notamment pour les personnes vivant dans un état de pauvreté chronique et pour celles qui ont été confrontées à une crise majeure (guerres, catastrophes naturelles).

⁶³ Chronic Poverty Research Centre, 2004 cité dans Growth and poverty reduction: the role of agriculture, DFID 2005.

3.3 La productivité agricole et la pauvreté

L'importance de la productivité du travail agricole⁶⁴ dans les stratégies de réduction de la pauvreté a été mise en évidence dans de nombreuses études⁶⁵. Elles ont démontré les impacts directs et indirects de la croissance de la productivité du travail agricole sur la réduction de la pauvreté. Au niveau direct, les augmentations de productivité présentent un double effet d'augmentation de l'offre des produits alimentaires d'une part, et d'augmentation des revenus des producteurs, d'autre part.

De plus, de manière indirecte la croissance du secteur agricole a un effet multiplicateur sur le reste de l'économie. Lorsque le secteur agricole est en croissance, les revenus plus élevés des populations rurales et la nourriture moins chère augmentent la demande de biens et de services hors agriculture.

3.3.1 Une évolution contrastée de la productivité du travail en zones rurales

L'estimation de la productivité du travail s'est basée sur les statistiques compilées par la FAO, qui fournissent, en séries annuelles par pays et régions du Monde, des indices de production agricole⁶⁶ et des estimations de la population agricole. Ces deux séries de données ont permis de calculer sur la période 1990-2003, un indicateur de la productivité apparente⁶⁷ du travail agricole (Indice de la productivité du travail agricole = 100 x Indice de la production agricole / Indice de la population agricole) dans les régions d'Afrique Sub-saharienne, d'Asie en développement et d'Amérique latine, ainsi que dans les pays de l'échantillon.

La croissance tendancielle de ces séries a ensuite été estimée par régression exponentielle sur le temps. Cette procédure permet de lisser les variations que les aléas climatiques provoquent sur le volume de la production agricole et donc sur la productivité apparente du travail, afin de dégager la tendance de fond des indicateurs.

Le tableau ci-dessous présente les résultats de ces calculs. La dernière colonne indique le taux de corrélation de la régression sur la série des indicateurs de productivité. En pratique, ce coefficient reflète la variabilité de l'indicateur de productivité d'une année sur l'autre: un taux de corrélation élevé traduit une évolution régulière de la productivité du travail agricole. Au contraire, un taux de corrélation faible traduit une évolution heurtée de la productivité, alternant progrès et rechutes au gré des bonnes et mauvaises récoltes.

⁶⁴ La productivité désigne l'efficacité avec laquelle les ressources sont utilisées. La productivité du travail est normalement calculée en divisant la valeur ajoutée de la production par le volume de travail nécessaire pour l'obtenir. Cela signifie que tout facteur influençant la valeur ajoutée c'est-à-dire les prix, les coûts et les volumes de production aura une influence directe sur la productivité du travail agricole.

⁶⁵ Notamment: Thirtle, C. and al (2001) Relationship between changes in Agricultural Productivity and the incidence of poverty in developing countries.

⁶⁶ On notera que les indices de production, établis sur la base des quantités produites, sous-estiment la croissance en volume de la production agricole s'il y a, comme c'est sans doute le cas dans de nombreux pays, évolution de la structure de la production vers des productions à plus forte valeur ajoutée.

⁶⁷ La population agricole représente une force de travail qui peut être sous-employée et, de fait, est fréquemment inemployée (chômage caché) de manière saisonnière ou structurelle. L'indicateur obtenu en divisant le chiffre de la production par celui de la population, mesure donc la productivité *apparente* du travail agricole et non sa productivité réelle. Il reste que cette productivité apparente reste l'indicateur le plus pertinent pour apprécier l'évolution du revenu agricole puisqu'il met la production agricole en rapport avec la population qui en dérive son revenu.

Tableau 13 - Croissance tendancielle de la production agricole, de la population agricole et de la productivité apparente du travail agricole (1990-2003)

Région/Pays	Production agricole	Population agricole	Productivité du travail agricole	Coefficient de corrélation
Afrique Sub-Saharienne	2,77%	1,74%	1,03%	0,89
Cameroun	3,01%	0,48%	2,53%	0,96
Ethiopie	4,23%	2,20%	2,03%	0,67
Ghana	5,54%	1,96%	3,58%	0,79
Madagascar	0,71%	2,37%	-1,66%	0,93
Mali	3,02%	2,18%	0,84%	0,26
Mozambique	3,94%	2,30%	1,63%	0,31
Ouganda	2,75%	2,43%	0,33%	0,17
Maroc	1,72%	-0,47%	2,19%	0,33
Arménie (*)	0,50%	-4,33%	4,87%	1,00
Asie en développement	3,74%	0,50%	3,24%	0,99
Bangladesh	3,16%	0,63%	2,53%	0,79
Cambodge	4,46%	2,32%	2,14%	0,76
Vietnam	5,57%	0,99%	4,58%	0,99
Amérique latine	3,13%	-0,83%	3,96%	0,99
Bolivie	4,11%	1,55%	2,57%	0,90

(*) Période 1992-2003.

Source : Calculs ADE sur base des statistiques de la FAO.

Avec un taux d'environ 2,8% par an, la croissance de la production agricole en Afrique Sub-saharienne est relativement soutenue. Des taux élevés (4% et plus) sont enregistrés dans certains pays de l'échantillon, dont le Cameroun, le Ghana, l'Ethiopie ou le Mozambique. Madagascar, en revanche, se singularise par une croissance agricole très faible, inférieure à 1% par an.

La région Afrique Sub-saharienne se distingue toutefois des autres régions en développement par une augmentation forte de la population agricole : 1,7% par an pour l'ensemble de la région ; de 2% à 2,4% pour les pays de l'échantillon. Ceci reflète une croissance lente de la productivité du travail agricole avec à peine 1% par an à l'échelle de l'ensemble de la région. Si le Ghana affiche une croissance de la productivité du travail très élevée (3,8% par an), la productivité du travail agricole régresse très régulièrement à Madagascar sur une tendance de -1,7% par an. Le coefficient de corrélation montre enfin que les progrès de la productivité du travail sont fort heurtés dans certains pays, en particulier au Mali, au Mozambique et en Ouganda, témoignant d'une faible capacité des agricultures de ces pays à pallier les effets des aléas climatiques sur la production.

Au Maroc, la croissance de la production agricole est relativement faible (1,7% par an), mais elle s'opère en parallèle à une diminution de la population agricole (de l'ordre de 0,5% par an) traduisant un progrès soutenu (2,2% par an) de la productivité du travail agricole. Le coefficient de corrélation de la régression sur la productivité du travail est faible, ce qui témoigne ici encore d'une forte sensibilité de la production agricole aux aléas climatiques.

En Arménie, sur la période 1992-2003, la croissance de la production a été faible et heurtée. Par contre, la population active agricole, qui avait très fortement augmenté en 1991 du fait du démantèlement des fermes d'Etat et de la distribution des terres entre plus de 500.000 familles, régresse très rapidement sous l'effet de l'exode rural, mais aussi de l'émigration. Il en résulte une croissance très régulière et très forte de la productivité du travail agricole avec une tendance proche de 5% par an.

La croissance de la production agricole est forte dans la région Asie en développement (3,7% par an). Elle dépasse même 5,5% par an au Vietnam, alors qu'elle est au Bangladesh un peu inférieure (3,2%) à la moyenne régionale. La population agricole continue de s'accroître, mais à un rythme faible variant de 0,5% par an pour l'ensemble de la région à 1% pour le Vietnam. En conséquence, la productivité du travail agricole évolue vers une tendance fortement positive de 3,2% en moyenne au niveau régional, le Bangladesh et le Vietnam encadrant ce taux avec des gains de productivité respectivement de 2,5% et 4,6%. Le taux de corrélation de 0,99 noté au Vietnam témoigne de la stabilité de cette tendance, et d'une forte capacité à prévenir les effets des aléas climatiques sur la production sans doute explicable par l'importance de l'irrigation.

En Amérique latine, la production agricole croît tendanciellement à un rythme un peu supérieur à 3%, qui est néanmoins moindre que celui observé en Asie en développement. Mais la diminution tendancielle de la population agricole traduit une forte augmentation de la productivité du travail agricole (de l'ordre de 4% par an). La Bolivie s'écarte du schéma régional : la croissance de la production y est supérieure à la moyenne régionale, mais la population agricole s'accroît de plus de 1,5% par an, de sorte que les gains de productivité du travail sont, à hauteur de 2,6% par an, nettement inférieurs à la moyenne régionale.

En résumé, l'indicateur synthétique de productivité du travail agricole basé sur les volumes de production et sur la démographie en zones rurales permet d'apprécier son évolution à l'échelle mondiale entre 1990 et 2004. Il montre globalement les évolutions contrastées d'une région à l'autre et d'un pays à l'autre. Il met en évidence le retard de l'Afrique Sub-saharienne.

3.3.2 Les interventions de la CE et la productivité du travail

Si les estimations présentées au point précédent ont permis d'apprécier l'évolution de la productivité du travail, l'indicateur basé sur les volumes de production ne reflète que partiellement les déterminants de la productivité du travail agricole. Ceux-ci sont nombreux et complexes mais deux facteurs sont cruciaux : le prix des produits et la superficie exploitée par unité de travail.

Les prix ont un effet direct sur la productivité agricole. Si les prix varient en fonction des du type de produits, ils dépendent également des conditions de commercialisation et d'accès au marché. Les prix sont également étroitement liés aux politiques publiques notamment en matière de taxation (ou de subvention) des produits ou en matière de régulation de la production ou de la commercialisation.

Par rapport au prix des produits payés aux paysans, les appuis de la CE aux réformes d'un certain nombre de filières (Cameroun, Ghana, Madagascar) et l'appui à la constitution de coopératives de commercialisation (Cameroun) ont permis aux paysans de percevoir une part plus importante du prix du marché mondial. D'autres interventions en matière d'infrastructures ont permis d'améliorer les conditions de commercialisation des produits (la réhabilitation des pistes) ou la qualité des produits (séchoirs à cacao). Néanmoins, leur rémunération reste soumise à la volatilité des cours internationaux (QE 3).

L'appui apporté par la CE à l'identification de nouveaux marchés de niche constitue également une voie pour exploiter des productions à haute valeur ajoutée (p.ex. les litchis et les baies roses à Madagascar, l'arganier au Maroc).

Mais, d'une manière générale, les prix agricoles sont considérés comme une variable externe des interventions de la CE. Dans les stratégies de développement depuis les politiques d'ajustement structurels des années 80, l'accent est mis sur la libéralisation et l'abandon de l'intervention de l'Etat sur les marchés et sur les prix. La COM(2002) 429 s'inscrit dans cette logique et souligne la nécessité d'appuyer les réformes en matière de libéralisation des marchés et de privatisation afin d'améliorer l'efficacité des services publics et le développement du secteur privé. Dans le même temps, les politiques agricoles des pays développés restent, malgré des réformes encore largement déterminées par des politiques interventionnistes de régulation des prix, de gestion des marchés et de subventions aux agriculteurs (QE12).

La superficie exploitée par unité de travail constitue un autre élément clé de la productivité du travail agricole. Elle dépend notamment du degré d'intensification, du degré de mécanisation et du type de production.

La superficie exploitée par unité de travail est également liée au niveau de développement. Par exemple, dans une économie peu développée, la main d'œuvre disponible est abondante et présente un coût d'opportunité faible, tandis que la superficie disponible par unité de travail est contrainte par le faible niveau technologique. La priorité est donnée d'abord à la croissance de la production puis progressivement à l'augmentation des rendements. Au fur et à mesure du développement, le revenu dépendra de l'augmentation de la productivité du travail obtenu en s'orientant vers des productions à plus forte intensité de travail ou en mécanisant de manière à augmenter le ratio de la superficie exploitée par unité de travail. Dans ce dernier cas, la disponibilité de la terre sera un élément déterminant pour augmenter les revenus. Lorsque le développement de l'agriculture va de pair avec le développement d'autres secteurs, des opportunités d'emplois sont créées en dehors du secteur agricole en libérant de la terre et en permettant aux exploitations restantes de s'agrandir.

Les stratégies paysannes par rapport à ce paramètre sont complexes et variables. Par rapport à ces systèmes complexes, la plupart des interventions de la CE ont eu comme principaux objectifs l'amélioration du matériel génétique et le développement des techniques de production (vulgarisation, maîtrise de l'eau) visant surtout l'augmentation des volumes de production et des rendements. Ces interventions ont eu des effets mais l'impact économique global reste faible étant donné le caractère limité des zones d'intervention (QE3).

Par contre, il n'y a pas eu d'interventions de la CE en matière de politiques foncières (QE4) alors que plusieurs DSP insistent sur l'importance de l'amélioration des systèmes fonciers.

En conclusion, si un certain nombre d'interventions de la CE ont eu impact sur la productivité du travail agricole, le bilan global est faible. Les interventions sont trop limitées pour avoir un impact significatif ou elles ne ciblent que certains déterminants de la productivité du travail agricole et pas d'autres comme les prix ou la problématique foncière. Par rapport aux objectifs de réduction de la pauvreté, la croissance du secteur agricole est plus que jamais nécessaire et mérite d'être encouragée dans les politiques de développement. Elle implique le développement de stratégie plus cohérente avec les stratégies paysannes et plus clairement orientée sur l'amélioration de la productivité du travail agricole.

3.4 Développement rural et programmes intégrés

3.4.1 Le maintien des programmes de développement rural intégré

Les traditionnels programmes multisectoriels et territoriaux de développement rural, appelés traditionnellement programme de développement rural intégré (PDRI), ont fait l'objet de critiques dans les années 90. Les principaux reproches qui leur étaient adressés étaient leur manque d'ancrage institutionnel et leur impact limité aux zones d'intervention ainsi que leur faible durabilité. L'évaluation sectorielle des interventions de la CE en développement rural de 1994 concluait ainsi d'une manière assez univoque au caractère non durable des PDRI : *“Le programme de développement rural intégré a été l'instrument typique de la coopération de la CE en Afrique pour la dernière décennie [...]. Si ces projets ont fourni, au moins par leurs infrastructures et les actions d'accompagnement, un certain apport aux populations bénéficiaires, ils se sont généralement révélés non viables au sens défini ci-dessus⁶⁸, et ont en général dû être reconduits de convention en convention sans qu'aucune perspective de viabilité ne se dessine.⁶⁹”*

Malgré ces critiques, la CE a continué à soutenir et mettre en œuvre des programmes de développement rural multisectoriels. Plusieurs d'entre eux ont été visités au cours des missions de terrain (cf. tableau ci-dessous). Ces programmes intègrent différentes composantes sectorielles (p.ex. santé, éducation, infrastructures, vulgarisation agricole, finance, etc.) sur une zone définie. Ils sont mis en œuvre et gérés par une unité de gestion propre, indépendante ou non des structures institutionnelles gouvernementales, ou par une ONG.

⁶⁸ “La viabilité est définie comme étant la capacité pour le projet de poursuivre ses activités et de continuer à avoir un impact après le terme de l'appui extérieur”.

⁶⁹ Cf. Synthèse de l'évaluation thématique développement rural, 1994, CE, p.29.

Tableau 14 - Listes des programmes de développement rural multisectoriels visités au cours des missions de terrain

Pays	Interventions
Bolivie	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de Desarrollo Alternativo Regional (PDEAR) • Programa de apoyo a la estrategia de desarrollo alternativo en el Chapare PRAEDAC • Programme de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA I & II)
Cambodge	<ul style="list-style-type: none"> • Samraong/Ampil Community Reintegration and Development (SACRD) • Rural Development for vulnerable displaced populations in two North-west provinces of Cambodia • Economic and Social Relaunch of Northern Province (ECOSORN) • Integrated Rural Development through Empowerment Project, Thpong I & II (IRDEP) • Cambodia Farmer Food Security Project
Cameroun	<ul style="list-style-type: none"> • Projet de Développement Rural des Monts Mandara (PDRM) • Projet de Développement Rural Participatif Logone & Chari (PDRP L&C) • Projet Pôle de Développement Rural (PPDR)
Maroc	<ul style="list-style-type: none"> • Développement rural participatif dans le Moyen Atlas (Khenifra) • Développement rural intégré des zones forestières et péri-forestières de Chefchaouen
Madagascar	<ul style="list-style-type: none"> • Programme d'Appui aux Communes et Organisations Rurales pour le développement du Sud (ACORDS)

Les programmes de développement rural actuels présentent néanmoins une évolution par rapport au schéma classique des PDRI des années 1980-90. Cette évolution concerne les modes d'interventions, c'est-à-dire la façon de les mettre en œuvre. Deux tendances claires et complémentaires peuvent être distinguées.

D'une part, ces programmes incluent et/ou s'intègrent davantage dans un processus de **décentralisation** ou de **déconcentration des compétences**. En fonction des situations, le processus de décentralisation est soit un objectif du programme (une composante), soit une dynamique dans laquelle il s'inscrit (un moyen).

Le processus de décentralisation est inscrit dans les stratégies de tous les pays visités, mais sa mise en œuvre reste généralement faible si on en juge par les ressources financières mises à la disposition des autorités décentralisées. Cependant, la Bolivie est une exception car 20% du budget national est géré au niveau des communes. En outre, dans les pays visités, le support de la CE au processus de décentralisation est variable:

- en Bolivie et en Ouganda, la décentralisation est utilisée par la CE comme un moyen pour atteindre les bénéficiaires ;

- a Madagascar, la CE va plus loin dans la mesure où le programme de développement territorial actuel (ACORDS) met l'accent sur le renforcement des capacités et la dotation de fonds aux communes ;
- au Cambodge et au Mozambique, la CE n'est pas impliquée dans le soutien direct au processus de décentralisation.

D'autre part, les programmes actuels de développement rural s'appuient et/ou mettent en œuvre de plus en plus une **approche participative**. Cette approche désigne communément la volonté d'impliquer les populations bénéficiaires à tous les stades d'un projet, depuis le diagnostic, l'identification de solutions et l'établissement des priorités, jusqu'à la mise en œuvre et à la gestion durable des actions. En dix ans, le concept de participation a connu diverses évolutions et est devenu peu à peu un label de bonne gouvernance et de reconnaissance d'une société civile émergente. Cette approche a de fait permis le développement d'associations locales structurées capables de mener à bien des actions de manière autonome et de jouer un véritable rôle d'intermédiation avec des intervenants extérieurs à la communauté locale. Plusieurs projets de développement rural visités intègrent cette approche participative. C'est notamment le cas des projets de développement rural visités au Cameroun, en Bolivie et au Maroc (QE 8).

3.4.2 Forces, faiblesses et enjeux des programmes de développement territorial

La pertinence d'une approche systémique ancrée sur des territoires définis

Le maintien actuel des programmes multisectoriels en milieu rural - malgré les critiques adressées aux PDRI - s'explique par l'approche holistique centrée sur la lutte contre la pauvreté dans laquelle ces programmes s'inscrivent. L'évolution du concept de pauvreté, basé sur une vision multidimensionnelle des capacités et des besoins des acteurs, nécessite en effet le maintien d'une approche multisectorielle. Les six orientations stratégiques de la COM(2002) 429 illustrent cette nécessité. Cette approche multisectorielle requiert d'être adaptée aux besoins et ne peut s'exercer efficacement que sur des territoires définis dans lesquels les spécificités des situations et la multi-sectorialité sont à la base des actions. Les interventions de développement rural sont de fait conçues et mises en œuvre pour intégrer différentes composantes sectorielles adaptées aux besoins et limitées à un niveau géographique donné (local, provincial, régional, national). Elles ont en outre l'avantage de pouvoir cibler des territoires précis, soumis à des conditions suffisantes et/ou nécessaires pour obtenir en tout ou partie les impacts recherchés. Ainsi les zones cibles des PDRI sont souvent des zones qui connaissent un fort retard de développement et des densités démographiques élevées.

Le rôle et la pertinence de ces programmes restent néanmoins confrontés à un défi important: l'articulation entre les politiques sectorielles et les différents niveaux de décision géographiques. Le manque d'articulation entre ces deux canaux décisionnels (géographique et thématique) est souvent source d'incohérence et d'inefficacité au niveau du terrain.

Un impact tangible mais limité

Outre la dimension temporelle (notion de durabilité), une des contraintes claires des programmes multisectoriels de développement rural est la limitation de leur impact géographique et démographique. Ce constat se vérifie aussi bien pour les secteurs sociaux et environnementaux que productifs (QE 3, QE 4, QE 5, QE 7). Cette limite est inhérente à leur dimension de programme territorial à faible taux de couverture. Même lorsque les impacts sont effectifs, ils restent limités à un territoire et/ou à une population précise. Il ne s'agit pas d'interventions dédiées à lever des contraintes globales, et bien souvent leur modèle est difficilement reproductible puisqu'un grand nombre de leurs facteurs de succès ou d'échec sont liés à des conditions locales et/ou externes aux projets.

Une efficacité faible

Les programmes de développement rural induisent des coûts de mise en œuvre importants. Les coûts de gestion varient, sauf exception, entre 25 et 55% du budget total. Leur part dépend du poids des investissements en infrastructure prévus. Ces projets sont également caractérisés par des ajustements à la baisse des objectifs initiaux suite à une mauvaise appréciation des coûts unitaires au départ, et par des délais d'exécution systématiquement dépassés (QE 9).

Une amélioration relative de la durabilité

Si les programmes de développement rural actuels s'inscrivent bien dans l'approche multisectorielle des PDRI, leur mode de mise en œuvre et de gestion a évolué vers une approche décentralisée et participative qui favorise la durabilité des actions entreprises. D'une part, leur intégration dans un processus de décentralisation garantit leur ancrage dans des structures institutionnelles éluës et durables. D'autre part, l'approche participative favorise la responsabilisation, l'autonomisation et l'appropriation des interventions par leurs bénéficiaires, qui ont dès lors un intérêt évident à entretenir ou reproduire les investissements consentis. Cette approche permet en outre de rapprocher les populations locales des administrations gérant les budgets publics, de mieux prendre en compte les particularités locales dans les programmations, et donc de renforcer la transparence de la prise de décision (QE 10).

Néanmoins, malgré une amélioration relative de la durabilité des interventions de la CE par rapport aux constats de l'évaluation de 1994, les missions de terrain ont permis de constater que la durabilité n'est pas toujours considérée par les gestionnaires comme un facteur de succès des interventions. Ceci s'explique par la priorité donnée par les gestionnaires de la CE à la mise en œuvre des projets et à la réalisation des objectifs opérationnels.

3.4.3 Du développement rural à la gouvernance territoriale

Le modèle multisectoriel de développement rural reste pertinent dans une approche de lutte contre la pauvreté. Suite à l'introduction de la décentralisation et de l'approche participative, la pertinence et la durabilité des interventions ont été améliorées. Il reste néanmoins que ces programmes ont un impact ponctuel, limité géographiquement et

démographiquement du fait de leur champ territorial. Ils s'opèrent en outre sous la contrainte de coûts de gestion importants et s'intègrent rarement et/ou difficilement dans les politiques sectorielles définies au préalable.

Afin de pallier ces limites, les interventions de développement rural devraient s'intégrer dans le concept plus large de **gouvernance territoriale** (Cf. Encadré 10). La gouvernance territoriale se développe en tant que processus et non projet, et l'impact des interventions qui s'y rapportent portent au-delà de zones géographiques précises. Il reste toutefois possible de décliner les spécificités des interventions par territoire, p.ex. les zones rurales. En outre, la gouvernance territoriale définit un mode d'articulation entre les politiques sectorielles et les niveaux de décision géographiques. Elle permet également de définir le rôle et les responsabilités des différents acteurs de développement (autorités publiques, agents de mise en œuvre, bénéficiaires) et d'articuler le processus de décentralisation (top-down) à celui d'approche participative (bottom-up). Les notions de pouvoir et de durabilité sont ainsi introduites au centre des décisions. Enfin, elle permet de minimiser et flexibiliser les coûts de mise en œuvre et de prendre en compte les particularités locales et les variations culturelles et administratives des territoires concernés.

Encadré 10 - Gouvernance Territoriale⁷⁰

Selon Leloup et alii., les prémisses de réflexion sur la gouvernance territoriale s'inscrivent dans l'histoire de la recherche de nouveaux modes d'organisation et de gestion territoriales, alternatifs aux démarches territoriales descendantes classiques. Elles correspondent à la fois à la mise en exergue des mouvements de développement local et aux nouvelles structurations politico-administratives dans les Etats modernes.

La gouvernance territoriale se base sur une situation de proximité mixte, qui combine proximité géographique (circonscription, caractéristiques et enjeux d'un espace particulier) et proximité institutionnelle des acteurs (adaptation et normes politico-administrative propres). La gouvernance territoriale peut-être définie comme un **processus d'organisation et de coordination des interactions entre les différents acteurs et intérêts d'un territoire déterminé**.

La gouvernance territoriale a pour but de créer une coopération verticale et une coordination horizontale entre (i) les différentes parties prenantes du développement (organisations gouvernementales et citoyennes), dont les différents niveaux de gouvernement (relations verticales), et (ii) les politiques sectorielles (relations horizontales). Ce processus articule la logique décisionnelle descendante liée au processus classique de gouvernement à celle ascendante de la société civile vers les centres du pouvoir politique. Il mène à l'intégration et à la mise en cohérence des différentes responsabilités, compétences et visions du développement d'un territoire. Les territoires ciblés peuvent être de nature géographique ou administrative. Ils se réfèrent généralement à des sphères similaires d'intentions, de comportement et de procédures.

⁷⁰ Fabienne Leloup et alii., " La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ", 4ième journée de la proximité - 17 et 18 juin 2004, Université de Grenoble.

3.5 Modalités d'intervention

S'agissant des modalités d'interventions de la CE en développement rural et agricole, différentes approches coexistent : l'appui par projet et l'approche sectorielle supportée ou non par un appui budgétaire.

3.5.1 Approche projet /programme

L'approche traditionnelle par projet reste très présente, en développement agricole comme en développement rural. Les interventions de développement rural intégré prennent majoritairement la forme de programmes complexes, multisectoriels, mis en place et gérés par une unité de gestion, indépendante ou non des circuits institutionnels. Les traditionnelles unités de gestion de projet (UGP) existent encore, mais leur rôle et leur nature ont évolué. Les UGP sont aujourd'hui souvent des extensions des services déconcentrés de l'Etat, composées par des fonctionnaires publics détachés et bénéficiant d'appui d'assistants techniques nationaux et internationaux qui assurent un rôle de conseil technique et administratif. Leur fonction a également évolué de la mise en œuvre des interventions à celle de gestion des programmes, dont l'exécution est davantage sous-traitée à des entités privées, à des ONG, ou à d'autres instances, en ce compris d'autres services étatiques.

Une variante de l'approche projet est développée au Mozambique au travers du *Provincial Outsourcing Scheme*. Ce programme a pour but de développer des résultats tangibles au niveau des producteurs agricoles, en déléguant entièrement la gestion des programmes financés aux départements provinciaux du Ministère de l'Agriculture (DPA). Avec le soutien et la guidance de la CE, les DPA procèdent à la sélection, au suivi et à l'évaluation de projets, qui sont mis en œuvre par des acteurs non-étatiques et visent à fournir des services nécessaires et définis dans des zones rurales. Bien qu'il y ait des exemples d'échec et des réticences de part et d'autre (DPA et agents de mise en œuvre), le programme peut être globalement qualifié de succès: il propose en effet une formule qui a l'avantage de renforcer les capacités des structures institutionnelles à un niveau déconcentré (DPA), en se basant pour la mise en œuvre des projets sur des acteurs non-étatiques locaux, proches des bénéficiaires.

L'approche projet reste bien adaptée pour mener des interventions spécifiques en dehors des structures de l'Etat notamment dans des projets de soutien à l'émergence et à l'organisation d'acteurs non étatiques (ONG, organisation de producteurs, etc.). De plus l'approche projet reste un instrument flexible pour répondre à des besoins ponctuels lorsque l'approche sectorielle n'est pas possible.

Ceci étant, l'approche projet fait l'objet de plusieurs critiques qui ne sont pas spécifiques aux projets développement rural. Sa logique ponctuelle engendre une dynamique d'impacts restreints et de durabilité peu assurée surtout pour les projets qui se substituent à des missions de services publiques. En outre, le recours à des structures spécifiques même si elles s'articulent de mieux en mieux avec les services de l'Etat restent des cellules artificielles qui favorisent peu l'appropriation des interventions par les gouvernements ni à fortiori le renforcement des capacités locales.

3.5.2 Approche sectorielle

D'une manière générale, les documents de stratégie pays soulignent la volonté de la CE d'évoluer d'une approche projet vers une approche sectorielle. L'approche sectorielle (AS ou SWAP) a été conçue à partir de la moitié des années 1980 sous l'initiative de la Banque Mondiale et des pays scandinaves. Adoptée par la CE à partir des années 1990, l'AS est considéré aujourd'hui comme une modalité d'intervention prioritaire et préférentielle par les politiques communautaires de développement⁷¹. Le concept a évolué au fil du temps. Initialement, il s'agissait essentiellement de Programmes Sectoriels d'Investissements public (PIS ou SIP) relativement rigides. Aujourd'hui, le concept est davantage perçu comme un appui à un processus ou à une démarche, et est donc une approche plus flexible, qui dépasse les seules questions d'investissements et de dépenses publiques.

L'AS répond à trois objectifs principaux : (i) l'appropriation des stratégies et dépenses sectorielles par le gouvernement, (ii) l'amélioration de la cohérence des politiques et des dépenses publiques grâce une vision globale du secteur, (iii) la minimisation des coûts de transaction de l'aide extérieure grâce à un système de financement commun à tous les bailleurs. Elle nécessite que le gouvernement bénéficiaire développe, en concertation avec les partenaires, un plan d'action sectoriel ou programme sectoriel (PS). Ce plan doit comprendre au moins trois éléments principaux : (i) un document de politique sectorielle et un cadre stratégique national finalisés et approuvés, (ii) un cadre sectoriel des dépenses à moyen terme (CDMT ou MTEF), et (iii) un processus de coordination des bailleurs conduit par le gouvernement. En outre, ce plan comprend également un processus d'harmonisation des procédures, un mécanisme de consultation et de participation systématique des bénéficiaires ainsi qu'un système commun de suivi des performances et de présentation des rapports.

L'approche sectorielle présente l'avantage d'intégrer le soutien des bailleurs de fonds dans un cadre stratégique cohérent qui émane du gouvernement bénéficiaire. Cependant, comme son nom l'indique, l'AS n'est applicable que pour des interventions qui s'encadrent dans un secteur unique et précis. Elle est donc difficilement applicable au domaine multisectoriel du développement rural mais convient au secteur circonscrit de l'agriculture.

D'une façon générale, les processus d'AS dans le secteur agricole ont mieux réussi dans des pays où l'on constate la présence d'un cadre politique cohérent au niveau macroéconomique et sectoriel, un cadre institutionnel avec une définition claire du rôle et des fonctions des différentes institutions, un cadre sectoriel des dépenses à moyen terme effectivement utilisé par le gouvernement et les bailleurs, un système de revue des dépenses publiques sectorielles efficace ainsi qu'un gouvernement engagé à tous les niveaux (politique, fiscal et administratif) dans le PS.

Parmi les AS agricoles supportées par la CE, le cas de l'Ouganda fait figure d'exemple. Dans ce pays, le développement agricole est adressé au sein d'une stratégie nationale unique, le *Plan de Modernisation de l'Agriculture* (PMA). La CE concentre son appui au PMA sur deux axes stratégiques, la recherche et la vulgarisation agricoles. Elle participe

⁷¹ "The joint Statement" de 2000 et "Le consensus Européen" de 2005.

également activement au dialogue entre le gouvernement ougandais et le groupe des bailleurs de fonds qui soutiennent le PMA. Le cas ougandais démontre néanmoins que le soutien d'un gouvernement au développement agricole est une tâche complexe, qui implique plusieurs Ministères, et nécessite donc un processus de coordination élaboré.

Sur base de l'expérience en Ouganda, mais également faisant écho à une analyse de plusieurs PS en agriculture⁷², certains aspects positifs peuvent être globalement reconnus aux expériences d'AS en agriculture:

- l'amélioration de la coopération et du dialogue entre les gouvernements bénéficiaires et les bailleurs, en particulier lorsque sont produites des évaluations communes ;
- la mise en place de mécanismes de concertation entre bailleurs et un certain degré d'harmonisation des procédures ;
- le renforcement de processus de décentralisation au travers de plans de travail et de budgets décentralisés ;
- la meilleure reconnaissance de l'importance du secteur agricole dans les politiques nationales.

Inversement, les processus d'AS dans le secteur agricole se confrontent à de nombreux problèmes :

- le manque de consensus et de définitions claires sur le rôle et les fonctions du secteur public en agriculture ;
- les difficiles mais nécessaires réformes des Ministères de l'Agriculture, qui préconisent souvent une restructuration et une réduction des budgets alloués ;
- la faiblesse des Ministères de l'Agriculture, qui ont des difficultés à dialoguer et à se coordonner avec les autres intervenants du secteur public et non étatique ;
- la focalisation des politiques sur la production agricole (intrants, recherche, vulgarisation), sans considérer d'autres dimensions du développement agricole (infrastructures, commercialisation, finances, etc.) ;
- les liens faibles et parfois inexistantes avec le cadre sectoriel des dépenses (MTEF) ;
- le manque de soutien politique et le faible niveau d'appropriation par les gouvernements
- l'appropriation des bénéficiaires est dépendante de la qualité et du niveau du processus de consultation nationale au moment de la rédaction de la stratégie sectorielle.
- la participation limitée du secteur privé et des ONG dans le secteur ;
- l'absence de systèmes efficaces de suivi des performances (indicateurs d'impact).

L'approche sectorielle est une modalité utilisée majoritairement pour les secteurs sociaux. Le secteur agricole présente des caractéristiques particulières qui le différencient des autres secteurs et est un secteur complexe, avec beaucoup d'intervenants, des situations agro-écologiques et socio-économiques très différentes, demandant une approche différenciée et fortement décentralisée. Il est également un secteur productif économique avec une forte

⁷² Overseas Development Institute - Centre for Aid and Public Expenditure (CAPE), "What's different about agricultural SWAps?", 2000. Cette étude se base sur l'analyse de PSA en Zambie, Zimbabwe, Ghana, Malawi, Kenya, Lesotho, Mozambique, Ouganda, Bénin, Sénégal et Bangladesh.

prédominance du secteur privé et où le rôle des marchés est important. Le poids du secteur public dans l'agriculture est limité en termes d'investissements et devrait se restreindre aux aspects réglementaires. De surcroît, les Ministères autres que ceux de l'Agriculture ont souvent un rôle à jouer en termes d'investissements publics et d'aspects réglementaires. Les responsabilités sont partagées entre différents Ministères. En résumé, l'approche classique, qui préconise de concentrer les interventions au niveau d'un seul Ministère en évitant des mécanismes multisectoriels complexes, est probablement la raison principale pour laquelle les PS ont connu de nombreux problèmes. D'autre part, élargir le champ d'une stratégie sectorielle agricole à toutes les dimensions du développement rural augmente la complexité de cette stratégie et le nombre de Ministères concernés, sans toutefois garantir une meilleure efficacité de la stratégie ainsi définie.

3.5.3 Complémentarité des modalités

Si elle présente des avantages certains, l'approche sectorielle - avec ou sans appui budgétaire sectoriel - ne doit pas être vue comme une panacée. Il faut reconnaître ses limites et mesurer ses ambitions en se limitant à une approche réaliste. Cette approche ne peut pas couvrir ni appuyer l'ensemble des interventions et activités (publiques et privées) se déroulant dans le secteur agricole et dans le domaine du développement rural. Elle doit plutôt se concentrer sur un nombre limité d'activités dépendant du budget et des services du Ministère de l'Agriculture ("core functions"). Parallèlement, les mécanismes de concertation, de coordination et de participation avec d'autres acteurs publics, les ONG et le secteur privé doivent être renforcés afin de stimuler les investissements. Il faut également explorer les opportunités de partenariats et intégrer les questions commerciales agricoles à tous les niveaux (local, national, régional et international). Une approche décentralisée, adaptée aux conditions locales et flexible est nécessaire pour remplir ces différents objectifs.

L'approche sectorielle doit idéalement être combinée avec d'autres outils. Certains des principes de l'AS, comme le renforcement des capacités institutionnelles et l'harmonisation des procédures, peuvent être également adoptés dans le cadre d'une approche projet. L'expérience de la CE en Ouganda suggère ainsi qu'il y ait une forte complémentarité entre l'appui budgétaire et l'appui par projets. Les projets peuvent jouer un rôle important pour préparer le cadre d'intervention de l'appui budgétaire (p.ex. études ou assistance technique au renforcement des capacités), de même qu'ils peuvent en compléter le champ d'action (p.ex. ciblage direct sur des acteurs non étatiques).

4. Principales Conclusions

Les conclusions sont regroupées selon trois thèmes:

- la stratégie de la Commission européenne,
- les impacts des interventions de développement rural et agricole,
- et les aspects de mise en œuvre et bonnes pratiques.

Les conclusions se réfèrent à l'analyse contenue et développée dans les chapitres précédents (Chapitre 2 et 3). Les questions d'évaluation sur lesquelles repose chaque conclusion sont indiquées par leurs numéros (QE1 à QE12). Certaines conclusions se sont également appuyées sur l'un des 4 thèmes de discussion et d'appréciation générale développés au Chapitre 3 ; une référence AG (AG1 à AG4) est alors indiquée. Un degré de priorité⁷³ a été attribué à chaque conclusion afin de les hiérarchiser selon leur importance.

4.1 La stratégie de la CE

Conclusion 1 sur la stratégie		
Priorité XXX	Base : QE 1, QE 2, QE 7, AG 1	Recommandation 1
<p>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 pour guider les politiques.</p>		

La COM(2002) 429 s'articule autour de 6 orientations spécifiques, chacune correspondant à une dimension de la pauvreté rurale. Elle constitue l'aboutissement d'un long processus de réflexion et a le mérite de réconcilier dans une approche holistique, le développement rural, le développement agricole, la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté.

L'analyse des phases documentaire et de terrain a confirmé que les interventions de la CE dans le domaine du développement rural et agricole étaient en lien direct avec l'une ou l'autre des 6 dimensions de la pauvreté rurale telles que reprises dans la COM(2002) 429.

En matière de développement rural et agricole, se sont développés deux types d'approches, très différents en termes d'objectifs, d'interventions et de bénéficiaires potentiels :

- Une approche sectorielle de développement agricole dont la cible est l'exploitant et l'objectif est d'augmenter son revenu.

⁷³ D'important (XXX) à faible (X).

- Une approche territoriale de développement rural dont la cible est la population pauvre des zones rurales et l'objectif est de réduire son niveau de pauvreté (dans toutes ses dimensions).

Le concept de sécurité alimentaire a connu une évolution importante qui l'a conduit à recouvrir assez largement les objectifs de développement rural et agricole, mais il reste encore des spécificités, notamment en matière de prévision des risques et de mise en place de système de protection vis-à-vis de l'insécurité alimentaire.

En couvrant toutes les dimensions de la pauvreté, la COM(2002) 429 ne se distingue pas des stratégies générales de réduction de la pauvreté. Son caractère général ne permet pas de définir un champ d'intervention relevant spécifiquement du développement agricole ou du développement rural. Elle se révèle donc peu opérationnelle pour guider la définition des politiques.

Les interventions mises en place sont davantage guidées par une logique d'opportunités et de réponse au cas par cas, que par la volonté de mettre en œuvre une stratégie structurée bien définie. Cela se traduit par une diversité des actions réalisées qui a pour avantage la souplesse et l'adaptabilité mais qui ne donne pas d'orientations claires et ne permet pas ou peu de capitalisation des expériences et des savoir-faire.

Conclusion 2 sur le secteur agricole

Priorité XXX

Base : QE 1 à QE 4, QE 12, AG 1, AG 2

Recommandation 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 pour améliorer la productivité agricole. 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. Globalement, l'absence de politique agricole globale explique en partie l'évolution médiocre de la productivité du travail agricole dans les pays visités.

Ces 20 dernières années, le volume de financement engagé dans le développement rural et agricole par les bailleurs de fonds a connu une baisse sévère. La CE, à travers les lignes spécialisées, en particulier les fonds Stabex et la ligne Sécurité alimentaire, est restée bien présente dans le secteur. Ces lignes budgétaires, dont les objectifs spécifiques étaient liés au secteur agricole, ont continué à orienter des fonds vers ce secteur.

Malgré son rôle reconnu dans les stratégies de réduction de la pauvreté, l'agriculture fait rarement l'objet d'une stratégie sectorielle explicite et opérationnelle. Les principales raisons évoquées pour expliquer ce constat sont la difficulté d'avoir un consensus sur le rôle de l'Etat, la confusion entre développement rural et agriculture, la complexité de la coordination interministérielle ou encore le manque d'intérêt des bailleurs pour l'agriculture. Au niveau de l'échantillon des pays examinés, l'Ouganda et le Mozambique

font figure d'exception. En Ouganda, le "Plan de Modernisation de l'Agriculture" (PMA) présente une stratégie sectorielle explicite et opérationnelle, et au Mozambique, le programme PROAGRI est présenté comme la traduction opérationnelle de la stratégie sectorielle. La CE a joué un rôle actif dans la conception et la mise en œuvre de ces deux programmes.

La réduction de la pauvreté est étroitement liée à la productivité du travail agricole. Globalement au niveau des pays étudiés, l'évolution limitée de la productivité du travail s'explique sans doute par le manque de stratégie dans le secteur. Outre la production et les rendements, les principaux facteurs sont notamment les prix des produits et la superficie par unité de travail. Les interventions de la CE ne se sont concentrées que sur certains aspects spécifiques : elles ont principalement axé leurs objectifs sur l'augmentation de la production et, pour les filières d'exportation, sur les réformes des systèmes de commercialisation afin d'augmenter la part du prix FOB qui revient au producteur.

Conclusion 3 sur le développement rural		
Priorité XXX	Base : QE 1, QE 3, AG 3	Recommandation 4
<p>La CE a continué à mener des programmes de développement rural intégré malgré les critiques de l'évaluation de 1994 car le modèle multisectoriel de développement rural reste pertinent 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 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 faiblesse d'efficacité qui ne permet pas de les utiliser sur une échelle suffisante pour obtenir un impact global significatif.</p>		

Bien que les conclusions de l'évaluation de 1994 sur le même domaine critiquaient les programmes de développement rural intégré pour le manque de durabilité, il apparaît aujourd'hui que ce mode d'intervention mené sur une base géographique ciblée reste largement utilisé et justifié dans le cadre d'une approche intégrée de réduction de la pauvreté. Ils répondent à la nécessité de mettre en place des approches multisectorielles de lutte contre la pauvreté adaptées aux besoins spécifiques des pauvres en zone rurale.

Ces programmes ont connu une évolution positive. D'une part, ils s'inscrivent mieux dans les dispositifs institutionnels existants, par la décentralisation ou par la déconcentration des compétences. En fonction des situations, le processus de décentralisation est soit un objectif du programme (une composante), soit une dynamique dans laquelle il s'encadre (un moyen). D'autre part, les programmes actuels de développement rural s'appuient et/ou mettent en œuvre de plus en plus systématiquement une réelle approche participative.

Néanmoins, les coûts de mise en œuvre et de gestion de ces programmes représentent entre 25 et 55% de leur budget total, ce qui les rend difficilement reproductibles à grande échelle. Enfin, si l'évolution de l'approche a permis d'assurer une meilleure viabilité des réalisations après la fin du programme, la durabilité reste globalement mal assurée.

4.2 L'impact des interventions de développement rural et agricole

Conclusion 4 sur les impacts économiques		
Priorité XX	Base : QE 3, QE 4, AG 2	Recommandation 4
Des impacts positifs mais limités (programmes de DRI), fragiles (volatilité des cours sur les marchés) ou peu visibles (recherche).		

D'une manière générale, les interventions ont eu un impact positif sur la production et sur les rendements. Les projets conduits sur une base territoriale présentent toujours un volet d'infrastructures agricoles, principalement en matière d'irrigation et/ou de pistes rurales. Mais dans la majorité des cas, il s'agit d'interventions ciblées sur des territoires limités ou sur des filières très spécifiques, l'impact global est donc faible.

L'appui de la CE à la réforme de grandes filières d'exportation a permis aux producteurs d'obtenir une part plus importante du prix FOB. Il existe peu d'évidences d'impacts des interventions sur la productivité du travail agricole et sur les revenus des producteurs, et lorsqu'il y en a, notamment dans certaines filières d'exportation, ceux-ci sont très dépendants de la volatilité des cours internationaux.

En matière de recherche, la CE est présente au niveau local, régional et international. Ses efforts souffrent cependant d'un manque de visibilité, en termes d'orientations et d'actions, d'une insuffisance d'articulation entre les différents niveaux, et de la faiblesse des liens avec les opérations de terrain.

Conclusion 5 sur les impacts sociaux		
Priorité X	Base : QE 5	Recommandation /
L'accessibilité aux services sociaux a été améliorée dans les zones d'interventions des programmes de développement rural intégré.		

La prise en compte des secteurs sociaux au sein des interventions de développement rural varie d'un pays à l'autre. Dans certains pays, les services sociaux ne sont pas considérés comme faisant partie du développement rural et agricole. Dans d'autres cas au contraire, les interventions de la CE dans les secteurs sociaux s'inscrivent dans la thématique du développement rural par le biais d'opérations ciblées géographiquement, de type développement rural intégré. En termes d'impact de ces interventions, l'accessibilité des bénéficiaires s'est effectivement améliorée mais compte tenu de la couverture limitée, l'impact global est faible.

Conclusion 6 sur la sécurité alimentaire

Priorité X	Base : QE 7	Recommandation 3
<p>Globalement, 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 le champ d'actions mené en matière de sécurité alimentaire diffère peu de celui mené en matière de développement rural ou agricole.</p>		

La prévalence de la malnutrition a diminué entre 1990 et 2003 (Cf. Encadré 9) dans les pays visités. Néanmoins, les missions de terrain n'ont pas été en mesure d'établir de lien entre les actions soutenues par la CE et l'évolution de la situation constatée.

Les interventions de la CE en matière de sécurité alimentaire sont caractérisées par une grande diversité d'actions financées sur la ligne budgétaire sécurité alimentaire. Dans la majorité des cas, il y a peu de spécificité des interventions de sécurité alimentaire par rapport aux actions de développement rural ou agricole. Ce constat est confirmé dans le rapport de la cour des Comptes de la CE de 2003 qui mentionne que "de toute évidence, la seule existence d'un règlement spécifique du Conseil et de lignes budgétaires spécifiques pour l'amélioration de la sécurité alimentaire ne débouche pas sur des actions de sécurité alimentaire spécifiques et identifiables"⁷⁴.

Conclusion 7 sur les impacts environnementaux

Priorité X	Base : QE 6	Recommandation 8
<p>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 DSP. 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.</p>		

La gestion des ressources naturelles a pris une place croissante dans la politique de développement de la CE. Ces orientations restent cependant peu traduites dans les DSP et la protection de l'environnement est encore définie comme une problématique transversale dont les actions se limitent au respect des normes. Les raisons évoquées pour expliquer ce décalage concernent la faible priorité accordée par les pays partenaires à ces thèmes, l'absence de stratégie nationale opérationnelle dans ce domaine et la présence d'autres bailleurs dans ce secteur.

⁷⁴ Cour des Comptes de la CE : RAPPORT SPÉCIAL no 2/2003 relatif à la mise en œuvre de la politique de sécurité alimentaire dans les pays en développement financée par le budget général de l'Union européenne accompagné des réponses de la Commission (2003/C 93/01), p. 93/7 point 19.
Cf. http://ec.europa.eu/europeaid/projects/foodsec/pdf/rs02_03fr.pdf

Néanmoins, au niveau des interventions de développement rural, la présence de composantes environnementales spécifiques est très répandue. Ces composantes concernent une variété d'opérations répondant à des besoins locaux spécifiques dans le domaine forestier, la gestion de l'eau et la protection des sols. Il existe peu d'informations sur l'impact de ces interventions. Quoiqu'il en soit, compte tenu du ciblage géographique l'impact éventuel reste limité.

Conclusion 8 sur les programmes de DRI

Priorité XXX	Base : Q1, Q3, AG 3	Recommandation 6
Les programmes de développement rural intégré sont caractérisés par un impact réel mais limité aux zones d'interventions, une efficacité faible et une viabilité qui, bien qu'elle se soit améliorée par rapport à 1995, reste peu assurée.		

Une des contraintes de programmes de DRI est la limitation de leur impact géographique et démographique. De plus, les coûts de mise en œuvre et de gestion de ces programmes représentent entre 25 et 55% de leur budget total, ce qui les rend difficilement reproductibles à grande échelle. Enfin, si l'évolution de l'approche (décentralisation et participation) a permis d'assurer une meilleure viabilité des réalisations après la fin du programme, la durabilité reste globalement mal assurée.

4.3 Mise en œuvre et bonnes pratiques

Conclusion 9 sur l'efficacité des instruments financiers

Priorité XX	Base : QE 1, QE 9, AG 4	Recommandation /
La souplesse et la flexibilité des instruments Stabex et ligne budgétaire Sécurité alimentaire ont été des facteurs de succès.		

Les interventions de développement rural et agricole sont caractérisées par la multiplicité des instruments utilisés pour les financer. Chacun présente des spécificités, mais le constat principal est la complexité croissante de l'aide programmable à côté de la souplesse et de la flexibilité des autres instruments (Stabex et lignes budgétaires sécurité alimentaire et ONG). Or, ces avantages ont été des facteurs de succès pour plusieurs interventions, notamment lorsqu'il s'agissait de s'inscrire dans des dynamiques de réformes sectorielles.

Conclusion 10 sur l'efficacité des modalités d'interventions

Priorité XX	Base : QE 9, AG 3	Recommandation 6
L'efficacité des projets/programmes en développement rural et agricole est faible.		

Les projets/ programmes de développement rural et agricole de la CE induisent des coûts de mise en œuvre importants. Ils sont aussi caractérisés par (1) des ajustements à la baisse par rapport aux objectifs initiaux suite à la mauvaise appréciation des coûts unitaires (2) des délais d'exécution systématiquement dépassés (3) des coûts de mise en œuvre et d'encadrement très lourds par rapport au budget total.

Conclusion 11 sur la société civile

Priorité X	Base : QE 8	Recommandation /
La CE a joué un rôle significatif dans le renforcement des capacités de la société civile et des ONG en tant qu'acteur du développement dans les zones rurales et dans le secteur agricole.		

L'appui de la CE à la consolidation de la société civile intervient principalement à travers les lignes budgétaires ONG. Les financements par ce biais sont loin d'être négligeables et contribuent au renforcement des capacités des bénéficiaires. Le fonctionnement de cette ligne basé sur des appels à projet, vise surtout à accompagner une dynamique et non à l'orienter. Les interventions de la CE ont contribué à renforcer les capacités des acteurs locaux et à consolider des syndicats agricoles actifs.

Dans la zone ACP, la participation des ONG au processus de préparation et de suivi des stratégies pays s'est renforcée dans le cadre de l'application des accords de Cotonou.

Conclusion 12 sur la coordination

Priorité XX	Base : QE 11	Recommandation /
Des progrès ont été réalisés en matière de coordination mais ils se limitent souvent à de l'échange d'information au sein des groupes de bailleurs de fonds où la CE joue souvent un rôle actif.		

Les améliorations de la coordination inter-bailleurs se manifestent au sein des groupes de bailleurs de fonds où la CE joue souvent un rôle important. Elles se limitent généralement à de l'échange d'information et il existe peu d'interventions cofinancées. Ces groupes sont parfois impliqués dans le dialogue politique avec le Gouvernement mais en règle générale, le pays partenaire participe peu à ce processus. L'absence de coordination peut entraîner des effets négatifs en termes de résultats sur le terrain.

Conclusion 13 sur la cohérence avec la PAC

Priorité XXX

Base : QE 12

Recommandation 7

La cohérence de la Politique Agricole Commune 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 un obstacle 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.

La politique commerciale s'inscrit dans une démarche de libéralisation croissante des marchés agricoles au niveau mondial. En offrant aux producteurs des opportunités de marché, elle est cohérente avec l'objectif de soutien à la croissance de l'économie rurale des pays en développement. Néanmoins, cette ouverture souffre d'exceptions notoires pour certains produits agricoles soumis à des quotas d'importation (bananes, sucres) qui concurrencent les producteurs européens. Par ailleurs, les exportations des pays en développement sont également menacées par le renforcement des normes sanitaires. Pour limiter cette menace, la CE a pris des initiatives pour aider ces pays à se plier aux normes européennes.

Les modifications de la PAC ont réduit les distorsions de concurrence (barrières tarifaires, subventions à l'exportation) même si le découplage de l'aide apportée aux agriculteurs européens continue à les influencer de manière indirecte. L'ouverture des marchés européens en offrant des débouchés aux producteurs agricoles les plus compétitifs, leur permet d'exploiter leurs avantages comparatifs. Par contre, les pays ACP qui bénéficiaient d'accès au marché européen au prix du marché intérieur voient leurs exportations vers l'Europe menacées. Par ailleurs, le respect des normes sanitaires de l'UE peut créer un obstacle aux exportations. La CE a mis en place des financements pour aider les pays à s'adapter mais il est trop tôt pour en apprécier l'impact.

5. Recommandations

Les conclusions de l'évaluation appellent un certain nombre de recommandations qui sont présentées dans le présent chapitre. Celles-ci sont classées selon trois groupes :

- (i) les recommandations relatives au cadre stratégique des interventions de la CE en matière de développement rural et agricole ;
- (ii) les recommandations relatives aux modalités de mise en œuvre ;
- (iii) les recommandations relatives à des thèmes spécifiques.

Chaque recommandation est basée sur un certain nombre de conclusions auxquelles il a fait référence par l'indication de leur numéro. De même que pour les conclusions, un degré de priorité⁷⁵ a été attribué à chaque recommandation, afin de les hiérarchiser en fonction de leur importance.

5.1 Recommandations relatives au cadre stratégique

Recommandation 1 sur le cadre stratégique	
Priorité XXX	Base : conclusion 1
Préciser le cadre stratégique pour mieux spécifier les concepts de développement rural et agricole et le rendre plus opérationnel afin de mieux guider les politiques.	

Bien qu'elle offre un cadre cohérent aux interventions, la COM(2002) 429 n'est pas suffisamment opérationnelle. Pour qu'elle puisse guider les politiques, sans remettre en cause ses 6 axes stratégiques, il serait souhaitable de mieux spécifier les concepts en se basant sur les principes suivants :

- définir les champs, les approches et les objectifs spécifiques du développement agricole, du développement rural et de la sécurité alimentaire ;
- préciser, pour le développement agricole, le cadre d'une approche sectorielle pour le secteur en prenant en compte les nouveaux enjeux liés notamment à la libéralisation croissante des échanges et aux adaptations indispensables qui y sont liées ;
- promouvoir et développer, pour le développement rural, un concept de gestion intégrée de l'espace rural : la gouvernance territoriale ;
- définir en matière de sécurité alimentaire des mécanismes spécifiques de solidarité orientés vers les ménages les plus pauvres ;
- intégrer davantage la gestion des ressources naturelles dans les stratégies d'intervention.

⁷⁵ D'important (XXX) à faible (X).

Cette révision ne devrait pas se limiter à un simple exercice de définition et de clarification. Elle devrait être définie et mise en pratique de façon dynamique en s'appuyant sur les mécanismes suivants :

- la participation de toutes les parties prenantes à son élaboration (pays partenaires, Délégations de la CE, société civile, autres bailleurs de fonds, etc.) ;
- la définition de quelques indicateurs globaux (p.ex. un IDH spécifique aux zones rurales, indicateurs de productivité agricole) afin de juger objectivement de l'évolution de la mise en place des stratégies dans les pays en développement ;
- la mise en place d'un dispositif permanent d'animation et d'échange sur la stratégie pour l'adapter aux évolutions et capitaliser les expériences.

Recommandation 2 sur le secteur agricole	
Priorité XX	Base : conclusions 2, 4, 13
Repréciser la stratégie et les priorités pour atteindre l'objectif d'augmentation du revenu et de la productivité du travail agricole.	

L'amélioration de la productivité agricole est cruciale dans les stratégies de réduction de la pauvreté. Cependant, elle ne répond pas à un modèle simple et dépend de plusieurs paramètres dont l'importance relative varie en fonction du niveau de développement et des facteurs les plus contraignants. Dans ce contexte, les réponses nécessitent d'être adaptées et les axes stratégiques doivent préciser de manière concrète les priorités à donner en fonction des niveaux de développement.

Si par le passé, un certain nombre d'interventions de la CE ont eu un impact sur la productivité du travail agricole, le bilan global est faible. Les interventions sont trop limitées pour avoir un impact significatif ou elles ne ciblent pas certains déterminants de la productivité du travail agricole comme les prix ou la problématique foncière. Par rapport aux objectifs de réduction de la pauvreté, la croissance du secteur agricole est plus que jamais nécessaire et mérite d'être encouragée dans les politiques de développement. Elle implique le développement de stratégie plus cohérente avec les politiques de prix et avec les stratégies paysannes. Ces politiques doivent être orientées plus clairement sur l'amélioration des revenus et de la productivité du travail agricole.

Recommandation 3 sur l'agriculture et la sécurité alimentaire	
Priorité XX	Base : conclusions 1, 6
Définir une stratégie d'interventions spécifique pour les ménages agricoles qui ne profitent pas de la croissance et restent marginalisés.	

Qu'elles que soient les stratégies de croissance, une fraction des ménages ruraux reste marginalisée et n'est pas capable de s'adapter pour sortir de l'extrême pauvreté. Dans un contexte concurrentiel accru, il y a un risque élevé de voir leur nombre augmenter. Il est donc nécessaire de définir des mécanismes concrets de solidarité leur permettant de vivre de manière décente de leur travail agricole en attendant qu'ils puissent, si cela est possible, trouver d'autres sources de revenus. Sur base d'expérience déjà menées, les pistes à explorer concernent la mise en place de filets de sécurité, de subventions ciblées, de protection de certaines filières de production particulièrement critiques, etc.

Recommandation 4 sur le développement rural

Priorité XX

Base : conclusions 3, 1

Orienter la stratégie vers un concept plus général de gestion intégrée de l'espace rural qui vise davantage le processus que l'action : la gouvernance territoriale.

Le modèle multisectoriel de développement rural garde sa pertinence dans une approche de lutte contre la pauvreté. Mais, bien qu'il y ait eu quelques améliorations dans les approches suivies avec notamment la généralisation de l'approche participative et l'insertion dans des structures décentralisées quand elles existent, l'impact de ces programmes reste limité et les coûts de mise en œuvre très importants.

Afin de pallier ces limites tout en gardant la pertinence d'une approche multisectorielle de proximité, il est recommandé d'orienter la stratégie vers un concept plus large de gouvernance territoriale. La gouvernance territoriale se définit comme un processus d'organisation et de coordination des interactions entre les différents acteurs et intérêts d'un territoire déterminé. En pratique, il s'agirait pour la CE d'appuyer ce processus de planification territoriale qui assure la cohérence des actions et leur lien avec les approches sectorielles.

5.2 Recommandations relatives à la mise en œuvre

Recommandation 5 sur les modalités d'intervention

Priorité XX

Base : conclusions 2, 10, 3

Privilégier les approches sectorielles dans le secteur agricole et évoluer lorsque cela est possible vers un appui budgétaire. Les approches projets restent justifiées comme complément à cette approche ou lorsque les approches budgétaires sectorielles ne sont pas possibles.

L'approche sectorielle répond à trois objectifs principaux : (i) l'appropriation des stratégies et dépenses sectorielles par le Gouvernement; (ii) l'amélioration de la cohérence des politiques et des dépenses publiques grâce à une vision globale du secteur; (iii) la minimisation des coûts de transaction de l'aide extérieure grâce à un système de financement commun à tous les bailleurs.

Les approches sectorielles sont très peu utilisées dans le secteur du développement rural et agricole. Le recentrage sur le secteur agricole et sur l'objectif spécifique d'augmentation de la productivité agricole devrait permettre de mieux cerner l'approche et de concentrer le dialogue sur l'élaboration d'une stratégie plus opérationnelle.

Elle nécessite un degré élevé de coordination afin que le gouvernement bénéficiaire développe, en concertation avec tous les partenaires, un plan d'action sectoriel ou programme sectoriel.

Recommandation 6 sur les programmes de DRI

Priorité XX

Base : conclusions 3, 10

Les programmes de développement rural intégré peuvent rester justifiés 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 ce type de projets, celle-ci devrait se concentrer sur la définition des politiques sectorielles, leur suivi et leur financement. En ce qui concerne la mise en œuvre, la CE devrait étudier la possibilité d'externaliser vers d'autres acteurs.

Le maintien actuel des programmes de développement rural s'explique par la nécessité de mettre en œuvre une approche holistique et multisectorielle adaptée aux besoins des bénéficiaires finaux et centrée sur la lutte contre la pauvreté. Toutefois, ces programmes induisent des coûts de mise en œuvre importants qui varient, sauf exception, entre 25 et 55% du budget total. Les procédures de la Commission ne sont pas faites pour ce type de projets et les taux de décaissement sont trop lents (approche participative, multiplication des contrats et paiements, lenteur des circuits d'approbation, etc.). La CE devrait concentrer ses moyens sur l'approfondissement des processus (politique agricole et gouvernance territoriale) et assurer un appui financier des opérations mises en œuvre par d'autres acteurs publics ou privés, notamment les ONG.

5.3 Recommandations spécifiques

Recommandation 7 sur la cohérence

Priorité XXX

Base : conclusion 13

Evaluer les mesures compensatoires mises en place par la CE pour palier les conséquences des réformes de la PAC sur les pays ACP, et des mesures d'appui à la mise aux normes sanitaires.

Les réformes de la PAC ont un impact négatif direct sur les revenus d'un certain nombre de pays en développement qui exportait vers l'Europe au prix du marché intérieur. Pour certains produits particuliers (notamment la banane et le sucre) la CE a pris des mesures pour soutenir ces pays à diversifier leur économie ou à améliorer la compétitivité des filières concernées. La CE a également pris des mesures pour permettre au pays en développement de s'adapter aux normes sanitaires de l'UE. Il est recommandé d'évaluer l'efficacité des différentes mesures compensatoires mises en place en matière d'appui à la mise aux normes sanitaires et d'amélioration de la compétitivité.

Recommandation 8 sur la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles

Priorité XXX	Base : conclusions 7
--------------	----------------------

Réaliser au niveau des DSP ou à défaut au niveau des secteurs d'intervention, des études stratégiques environnementales telles que prévues dans la Directive 2001/42⁷⁶.

La problématique environnementale n'est pas traduite de manière satisfaisante dans les DSP. Il y existe peu d'informations sur les enjeux environnementaux auxquels les pays sont confrontés, ni d'analyse ex ante des impacts (positifs ou négatifs) des politiques menées par la CE. Or, depuis 2001, l'obligation de réaliser ce type d'études pour toutes les politiques menées par la CE est effective, par exemple, pour tous les programmes préparés dans le cadre des Objectifs pour la période 2007-2013.

Prévue dans la COM(2002)429, la réalisation de ce type d'évaluation dans le cadre des DSP, ou à défaut, au niveau des politiques sectorielles, permettrait de s'assurer qu'il existe un diagnostic environnemental, que les impacts environnementaux (positifs ou négatifs) ont bien été anticipés et que les enjeux ont bien fait l'objet d'une consultation des bénéficiaires et des autorités environnementales.

⁷⁶ Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.