



DIALOGUE SUR L'AGRICULTURE

Phase 1

Compte-rendu principal n° 2

Efficienc e budgétaire dans le secteur de l'Agriculture



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER



Phase 1 du Dialogue de CABRI sur l'Agriculture

Compte-rendu principal n° 2

Efficiencce budgétaire dans le secteur
de l'Agriculture



Table des matières

Liste des tableaux et des figures	iii
Acronymes et abréviations	iv
Remerciements	v
1. Introduction	1
2. Efficience technique	2
2.1 Mesure de la rentabilité	2
2.2 Rentabilité dans les sous-secteurs agricoles	6
3. Efficience allocative	13
3.1 Analyse coûts-avantages	13
3.2 Avantages généraux	19
4. Efficience interne	21
5. L'efficience au service de la détermination des priorités budgétaires	24
5.1 Alignement du budget sur la politique	24
5.2 Élaboration du budget-programme	24
5.3 Soutien des donateurs	26
5.4 Évaluation des politiques et étude d'impact	28
6. Conclusion	30
6.1 Données probantes sur l'efficience des dépenses agricoles	30
6.2 Vers une banque de données africaine sur l'efficience budgétaire	31
6.3 Budgétisation axée sur les résultats	32
6.4 Vers un tableau de bord de la planification agricole africaine (AAPS)	32
Références	34



Liste des tableaux et des figures

Tableau 1 :	Indicateurs de rentabilité	2
Tableau 2 :	Définition des frais généraux	4
Tableau 3 :	Techniques utilisées pour évaluer la performance des routes en milieu rural dans le cadre de projets de la Banque mondiale	12
Tableau 4 :	Typologie de l'élaboration du budget-programme	25
Tableau 5 :	Exemple de tableaux de bord de la planification agricole africaine pour l'Ouganda et l'Éthiopie	33
Figure 1 :	Coûts de gestion de projet exprimés en pourcentage des coûts totaux du projet	6
Figure 2 :	Part de la recherche et du développement agricoles dans les dépenses publiques totales des pays africains	8
Figure 3 :	Composition des dépenses publiques pour la recherche et le développement agricoles	8
Figure 4 :	Composition des dépenses publiques	22



Liste des acronymes et des abréviations

AAPS	Tableau de bord de la planification agricole africaine
AC	Agriculture de conservation (aussi appelée : écoagriculture, écologie agricole ou agro-écologie)
ACA	Analyse coûts-avantages
AIPS	Analyse de l'impact sur la pauvreté et le social
ASS	Afrique subsaharienne
ASTI	Indicateurs relatifs aux sciences et technologies agricoles
BAfD	Banque africaine de développement
CABRI	Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire
DFID	Ministère britannique du Développement International
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté (aussi appelé CSLP : Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté)
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEWS NET	Réseau de systèmes d'alerte précoce contre la famine
FIDA	Fonds international de développement agricole
GCRAI	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
IFPRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires
IIGE	Institut international de gestion de l'eau (ou des ressources en eau)
PDDAA	Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine
PDRI	Projets de développement rural intégrés
RCA	rapport coûts-avantages
R&D	Recherche et Développement
ReSAKSS	Système régional d'analyse stratégique et de gestion des connaissances
RISDP	Plan indicatif stratégique de développement régional
SACCO	Coopératives d'épargne et de crédit
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SIRAN	Service international pour la recherche agricole nationale
SWAp	Approche sectorielle
TRI	Taux de rentabilité interne
UE	Union européenne



Remerciements

Le présent document a été produit par *Mokoro Limited*. L'équipe qui a préparé ce document était dirigée par Kit Nicholson. Pour tout renseignement complémentaire, veuillez contacter CABRI à l'adresse courriel suivante : info@cabri-sbo.org.



1. Introduction

Ce document fait partie des documents préparés pour guider un dialogue africain sur la réforme budgétaire dans le secteur de l'agriculture. Ce dialogue a pour objectif le partage d'expériences afin de permettre aux pays d'adopter les politiques et procédures les mieux adaptées à leur contexte.

Ce document a pour but d'identifier les principaux facteurs déterminants de l'efficience budgétaire dans le secteur de l'agriculture en Afrique de manière à permettre aux discussions de mettre l'accent sur les questions qui priment dans l'amélioration de l'efficience budgétaire. Son objectif n'est pas d'aboutir à des conclusions sur les types d'interventions qui sont les plus efficaces puisque cela dépend du contexte de chaque pays.

Ce document examine les expériences africaines en matière de mesure de l'efficience des budgets agricoles et d'utilisation de ces informations comme retour d'expérience pour les futures politiques et changements apportés à l'allocation et à la gestion budgétaire. Ce document se concentre sur ce que l'on considère habituellement comme les sous-secteurs gouvernementaux clés dans le secteur de l'agriculture, qui sont :

- la recherche et la vulgarisation, autant pour les cultures que pour l'élevage, notamment le recours à des pratiques améliorées ;
- la réglementation du marché ;
- la facilitation de la croissance des services financiers en zones rurales ;
- l'intervention sur les marchés, notamment en cas de déficiences du marché ;
- la réforme et la réglementation agraires ; et,
- les infrastructures qui ne seraient pas entreprises par le secteur privé, notamment les programmes d'irrigation des petits producteurs et les routes en zones rurales.

Ce document commence par examiner l'*efficience technique* qui évalue dans quelle mesure les ressources sont utilisées de manière à minimiser les coûts permettant d'atteindre les objectifs de production ou à maximiser la production avec les ressources déterminées. L'efficience technique se mesure à l'aide d'indicateurs de rentabilité. Ce document examine ensuite l'*efficience allocative* qui évalue dans quelle mesure les ressources ont été attribuées aux activités qui engendrent les meilleurs rendements. L'efficience allocative se mesure à l'aide d'une analyse coûts-avantages (ACA) et d'autres techniques qui permettent une analyse plus qualitative des profits. Il existe un troisième type d'efficience, l'*efficience interne*, qui traite de la cohérence entre les différents éléments de dépenses et qui évalue en particulier dans quelle mesure une approche intégrée au développement agricole serait bénéfique. Ensuite, le chapitre 5 examine comment les données sur l'efficience peuvent servir à la détermination des priorités budgétaires. En conclusion, ce document effectue une synthèse des résultats et propose deux initiatives spécifiques.



2. Efficience technique

L'efficience technique évalue dans quelle mesure les ressources sont utilisées de façon à minimiser le coût permettant d'atteindre les niveaux fixés de production ou à maximiser la production avec les ressources déterminées. Les indicateurs de rentabilité doivent fournir des données sur l'efficience technique qui permettent aux managers de s'assurer que les ressources sont utilisées de manière efficace au niveau de leur répartition géographique et du choix des cultures. Les indicateurs de vulgarisation sont utilisés pour tenter de démontrer l'équité et parfois pour mesurer la performance des employés. Toutefois, ils font rarement l'objet d'un rapport et n'ont pas été suivis. Les indicateurs de recherche sont plus problématiques car la qualité des résultats de différentes recherches diffère grandement. Les services responsables de l'élevage se prêtent au contrôle de la rentabilité mais cela a normalement lieu au sein des services ou des projets et l'échange d'expertise est limité. Les coûts unitaires de l'irrigation font l'objet de nombreuses études et ont servi à identifier les causes des variations de l'efficacité en Afrique subsaharienne (ASS) et mondialement.

2.1 Mesure de la rentabilité

L'efficience technique évalue dans quelle mesure les ressources sont utilisées de façon à minimiser le coût permettant d'atteindre les extrants ou à maximiser les extrants par intrant. Cela nécessite la mesure des extrants ainsi que celle des ressources utilisées pour parvenir à ces extrants. Les indicateurs sont exprimés en extrants divisés par les intrants et non pas seulement en fonction des extrants. Dans certains cas, les intrants sont définis comme des coûts tandis que dans d'autres cas, il peut être utile d'utiliser le nombre d'employés, ce qui permet de mettre l'accent sur l'efficience de ceux qui fournissent un service. Le Tableau 1 présente des exemples d'indicateurs de rentabilité.

Tableau 1 : Indicateurs de rentabilité

Vulgarisation

Nombre de nouveaux agriculteurs « adopteurs » par agent de vulgarisation

Surface de terre cultivée grâce aux nouvelles techniques par agent de vulgarisation

Recherche

Coût par nouvelle variété mise au point/adaptée

Coût par agriculteur adoptant les nouvelles variétés

Cheptel

Tête de bétail vaccinée par vétérinaire

Nombre d'éleveurs adoptant les pratiques d'élevage par vétérinaire

Quantité de médicaments vendue par des vétérinaires privés

Irrigation

Coût par hectare de terre irriguée

Proportion de terres irriguées entretenues

Marchés

Coût par agriculteur touché par les systèmes d'information sur les marchés

Coût par agriculteur touché par de nouveaux négociants

Finances rurales

Coût par agriculteur accédant à des services financiers ruraux



Routes en milieu rural

Coût par kilomètre de route construite

Coût par kilomètre de route restaurée

Coût par kilomètre de route entretenue

Indicateurs d'extrants

La plupart des pays africains collectent des statistiques agricoles de base qui sont publiées dans des annuaires agricoles ou des annuaires statistiques nationaux. Ces statistiques sont conçues avant tout pour permettre le suivi des extrants agricoles et ne se concentrent pas sur l'efficience. Toutefois, elles fournissent un contexte utile et peuvent servir à valider les informations issues des indicateurs de performance. Par exemple, si le nombre d'agriculteurs « adopteurs » (adoptant de nouvelles variétés/pratiques) par agent de vulgarisation (appelé aussi vulgarisateur agricole ou conseiller agricole) est multiplié par le nombre d'agents de vulgarisation et l'impact attendu de l'adoption sur les rendements, alors la comparaison est possible avec les statistiques nationales sur le rendement des cultures afin d'évaluer dans quelle mesure les services de vulgarisation contribuent à la croissance de l'agriculture. Cette évaluation permettra également de donner une indication de la fiabilité des indicateurs de performance.

Les statistiques sur la production et le rendement des cultures et le nombre de têtes de bétail sont habituellement publiées par les employés des ministères de l'Agriculture. De nombreux pays disposent de systèmes d'information sur les prix qui permettent de collecter les prix sur les marchés mondiaux, souvent de manière mensuelle *au minimum*, et qui les centralisent. La majorité des pays participe également à des systèmes d'alerte précoce qui collectent des données sur l'évolution de l'équilibre alimentaire et les risques de crises alimentaires. Certains pays effectuent occasionnellement des enquêtes par sondage auprès des exploitants agricoles, soit pour collecter des données sur les systèmes d'exploitation agricole, soit dans le cadre d'enquêtes sur les ménages. Quelques pays ont effectué des recensements agricoles grâce auxquels des données de base sont disponibles pour chaque exploitation.

Plusieurs initiatives internationales partagent ces informations :

- L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) dispose d'un réseau de bureaux nationaux qui collectent ces informations et les font parvenir au centre de la FAO à Rome où elles sont compilées dans la base de données FAOSTAT.
- Le Réseau de systèmes d'alerte précoce contre la famine (FEWS NET) est un système de partage des données sur les indicateurs d'alerte précoce d'au moins 22 pays africains.
- Le système régional de gestion des données agricoles est une initiative du Plan indicatif de développement stratégique régional (RISDP) de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et a commencé à préparer la coordination des données entre les états membres. Il n'est pas encore possible de dire si ce système englobera les indicateurs d'efficience ainsi que les extrants. Le RISDP dispose de cibles pour les indicateurs suivants : zones irriguées, utilisation d'engrais, rendement des cultures, taux d'adoption, fréquence des maladies animales, productions animales, et nutrition.



Une étude récente du Système régional d'analyse stratégique et de gestion des connaissances (ReSAKSS) a examiné la sélection possible d'un ensemble d'indicateurs de suivi prioritaires qui faciliterait le suivi de l'évolution de la croissance de l'agriculture en Afrique (Olubode-Awosola et coll., 2008). L'étude propose dix indicateurs : PIB total par habitant, PIB agricole par habitant, croissance des extrants, rapport extrants/consommation, rapport ventes/extrants, part d'un produit dans le commerce régional, part d'un produit dans le commerce mondial, rapport entre intrants domestiques et intrants totaux dans l'agro-entreprise, rapport entre la population d'exploitants agricoles et la population totale, proximité et coût des services agricoles. Les indicateurs sont supposés provenir de rapports et d'études effectués après-récolte. Ces derniers indices portent sur l'efficacité des dépenses publiques. Malgré ces initiatives, il existe peu de données comparatives pour les indicateurs d'efficacité.

Frais généraux

L'une des inquiétudes les plus communes en matière d'efficacité de gestion concerne la part des dépenses attribuée aux 'frais généraux'. Il n'existe pas de définition normalisée des frais généraux mais le Tableau 2 et les encadrés associés donnent une indication de leur définition habituelle.

Tableau 2 : Définition des frais généraux

Frais généraux avérés	<ul style="list-style-type: none"> • Dépenses des sièges de ministères, notamment au niveau de l'administration et de la gestion de l'ensemble des programmes ; • Dépenses des unités centrales de gestion des projets ; • Formulation et promotion des politiques agricoles ; • Contrôle et évaluation.
Zone d'ombre	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion infranationale des services de vulgarisation et de l'élevage ; • Recherche purement agricole ; • Renforcement des capacités pour les groupes d'exploitations agricoles ; • Gestion des institutions financières rurales.
Clairement pas des frais généraux	<ul style="list-style-type: none"> • Vulgarisation et recherche d'adaptation sur une exploitation agricole ; • Soutien pour l'apport en intrants, subventionné ou pas ; • Services vétérinaires fournis directement aux éleveurs, subventionnés ou pas ; • Services de prêts et d'épargne pour les exploitants agricoles ; • Achat subventionné de produits.



Niveaux acceptables de frais généraux dans les services agricoles

Les projets agricoles sont typiquement pilotés par une unité qui peut être soit liée au ministère de l'Agriculture soit être indépendante. Cette unité représente généralement entre 5 et 10 % des coûts, en fonction principalement de la complexité du programme. Les activités de terrain, notamment les services de vulgarisation et vétérinaires, sont généralement effectuées par des fonctionnaires. Ces activités sont rémunérées par le gouvernement et représentent typiquement une part supplémentaire de 5 % des coûts. En cas de faiblesses des capacités gouvernementales, les ONG peuvent être recrutées pour assistance et elles ont tendance à être beaucoup plus onéreuses que le gouvernement. Le budget pour le contrôle et l'évaluation représente généralement 1 à 2 % du total.

Le Programme prolongé de secours (PRP) au Zimbabwe a reçu le soutien de plusieurs donateurs bilatéraux et de l'Union Européenne (UE) ainsi que de la Banque mondiale. Il représentait une dépense de 158 millions d'US\$ sur quatre ans et s'est terminé plus tôt, notamment car les donateurs étaient inquiets du niveau des frais généraux occasionnés par le programme. Le PRP a dépensé 34 % des ressources en frais généraux que l'on définit comme les frais occasionnés par la gestion centrale et régionale, notamment pour des activités de promotion, de contrôle et d'évaluation. L'évaluation récente d'incidence a conclu qu'il s'agissait en réalité d'un taux raisonnable de frais généraux puisque l'ensemble des services de terrain était fourni par l'intermédiaire d'un vaste réseau d'ONG.

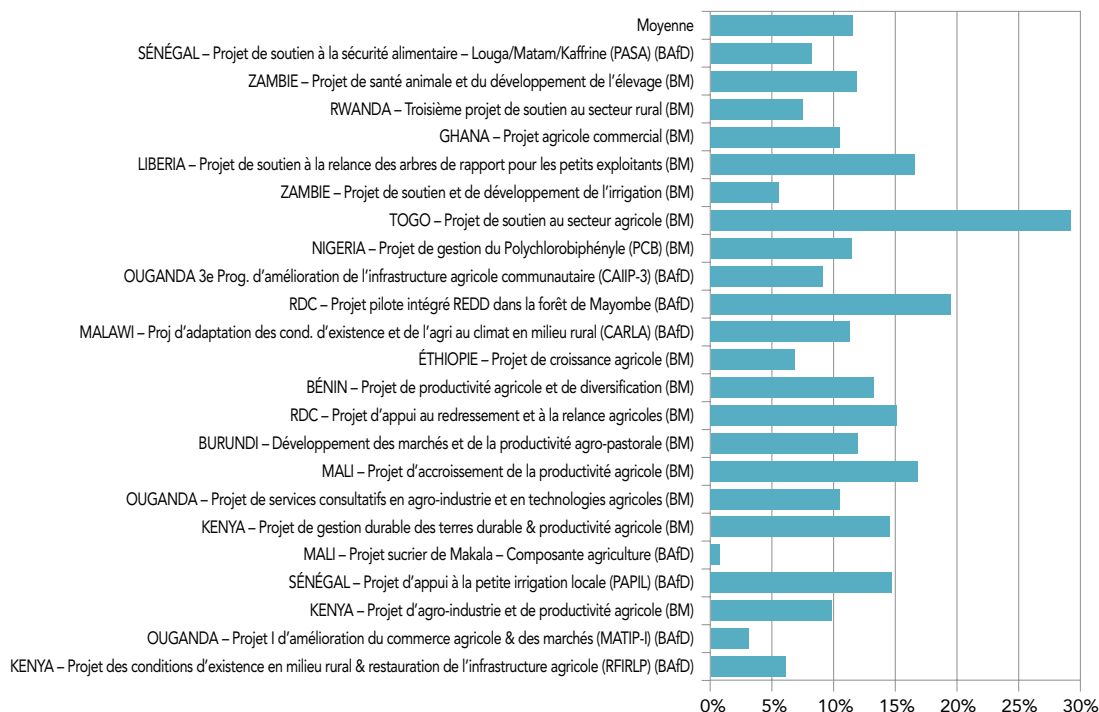
Le Programme des moyens de subsistance Chars (CLP) au Bangladesh, bien que ne concernant pas l'Afrique, illustre ce que peut accomplir un programme rural de moyens de subsistance à grande échelle lorsqu'il est mis en œuvre par des services gouvernementaux. Les frais généraux engagés pour la gestion centralisée, la promotion, le contrôle et l'évaluation ne représentaient que 20 % du coût total. Toutefois, il est important de s'assurer de ce qui est inclus et de ce qui ne l'est pas lors de l'évaluation des frais généraux. Dans le cas du programme CLP, il est difficile de savoir si l'estimation comprenait les fonctions de la gestion infranationale. Si l'estimation ne les comprenait pas, alors elle est légèrement inférieure à celle du programme PRP au Zimbabwe.

Une évaluation du Programme LEADER de l'Union Européenne pour le développement de l'économie rurale a montré que 45 % des ressources ont été utilisées pour la gestion, notamment au niveau de l'administration centrale et des coûts afférents au groupe communautaire local pilote du programme et 55 % seulement attribués sous forme d'allocations aux bénéficiaires. D'autres programmes ruraux de moyens de subsistance en Palestine illustrent des cas extrêmes où les frais généraux représentent 80 % des coûts.

Un examen des documents d'évaluation de projet effectué dans le cadre du présent document suggère que la partie du projet qui concerne la gestion fluctue typiquement entre 5 et 15 % du coût total du projet, à quelques exceptions près. Il n'existe aucune raison évidente pour justifier cette fluctuation, bien que certains suggèrent que la part de frais attribuée à la gestion soit moins importante dans les projets de grande envergure. L'analyse n'inclut que les frais de gestion centrale de projet et non ceux associés aux éléments de gestion du projet. Il n'est pas toujours évident de savoir si cela inclut d'autres 'zones d'ombre' telles que le renforcement des capacités, la mobilisation communautaire, la mise au point de politiques et le lobbying, la sensibilisation du public, le contrôle et l'évaluation.



Figure 1 : Coûts de gestion de projet exprimés en pourcentage des coûts totaux du projet



Optimisation des ressources

De nombreux donateurs mettent davantage l'accent sur l'optimisation des ressources. En théorie, cela est possible en économisant sur les coûts ou en augmentant les extrants mais certains donateurs commencent à préférer l'économie sur les coûts, ce qui peut être négligé si l'on n'y prête pas une attention particulière.

Couverture équitable

L'une des façons les plus efficaces d'utiliser les indicateurs de rentabilité pour améliorer l'efficacité globale des dépenses publiques dans le secteur de l'agriculture est de garantir une couverture équitable des services. Le nombre d'exploitants agricoles par agent de vulgarisation dans une région est un indicateur typique de couverture. Une couverture équitable n'est pas toujours la plus efficace car certaines dépenses sont plus rentables dans certains domaines que dans d'autres. Toutefois, il est juste de partir du postulat qu'une couverture équitable conduira à une efficacité globale, et ensuite d'envisager les raisons pour lesquelles cela pourrait ne pas être le cas dans d'autres pays.

2.2 Rentabilité dans les sous-secteurs agricoles

Vulgarisation

À l'ère postcoloniale en Afrique, on a longtemps eu recours à un système de vulgarisation publique typiquement européen et américain. Il a évolué pour devenir le Système de formation et visites, que les écoles pratiques d'agriculture (EPA) ont remplacé au cours des dix dernières années. L'ensemble de ces modèles a causé des problèmes et la plupart des pays africains cherchent toujours une solution rentable. Les systèmes qui impliquent les ONG et le secteur privé ont également été essayés et se sont avérés efficaces à petite échelle mais il est difficile de les appliquer à l'échelle nationale. La plupart des pays cherchent à présent



à adopter des systèmes mixtes qui s'appuient sur l'expérience la plus récente des EPA et tirent profit des meilleures caractéristiques des différents modèles (Anandajayasekeram, Davis & Workneh, 2007).

Un examen récent des systèmes de vulgarisation a pris en compte l'efficacité de trois modèles (exploitant à exploitant, démonstrations et facilitation de la diffusion) ainsi qu'un ensemble d'activités auxiliaires (notamment des ateliers et les médias). L'étude conclut que les exploitants agricoles considèrent le modèle exploitant à exploitant comme le plus efficace, tandis que les services de vulgarisation pensent que les démonstrations sont les plus efficaces (Lukkainen, 2012). L'analyse suggère que les opinions des exploitants agricoles sur l'efficacité dépendaient de l'âge, du sexe, de l'isolement et de la source d'information.

Recherche

Au cours de la première décennie qui a suivi l'indépendance, les services nationaux de recherche agricole étaient majoritairement responsables de la recherche agricole. Toutefois, avec la restriction grandissante du financement et la mondialisation accrue de la recherche, la recherche en Afrique a tissé des liens de plus en plus forts avec le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI) et les diverses institutions spécialisées qui le constituent. Ce groupe compte trois décennies d'expériences dans la compilation de données sur les indicateurs de recherche agricole dans les pays en voie de développement. Il a commencé avec le lancement d'une initiative en 1981 par l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) et le Service international pour la recherche agricole nationale (SIRAN) qui a conduit au Projet « série d'indicateurs » (ISP) lancé en 1984. Une deuxième phase de collecte de données a eu lieu entre 1993 et 1997. Elle comprenait des universités mais comportait peu de données sur la recherche agricole dans le secteur privé. Le projet ISP a été rebaptisé Initiative pour les indicateurs relatifs aux sciences et technologies agricoles (ASTI) en 2000 et a été repris par l'IFPRI lorsque le SIRAN a fermé. L'ASTI est actuellement impliquée dans un programme de trois ans pour l'amélioration de la base de données avec un accent mis sur l'Afrique subsaharienne et l'Asie du sud et prépare une série biennale sur l'état de la recherche et du développement agricoles (R&D) en Afrique subsaharienne.

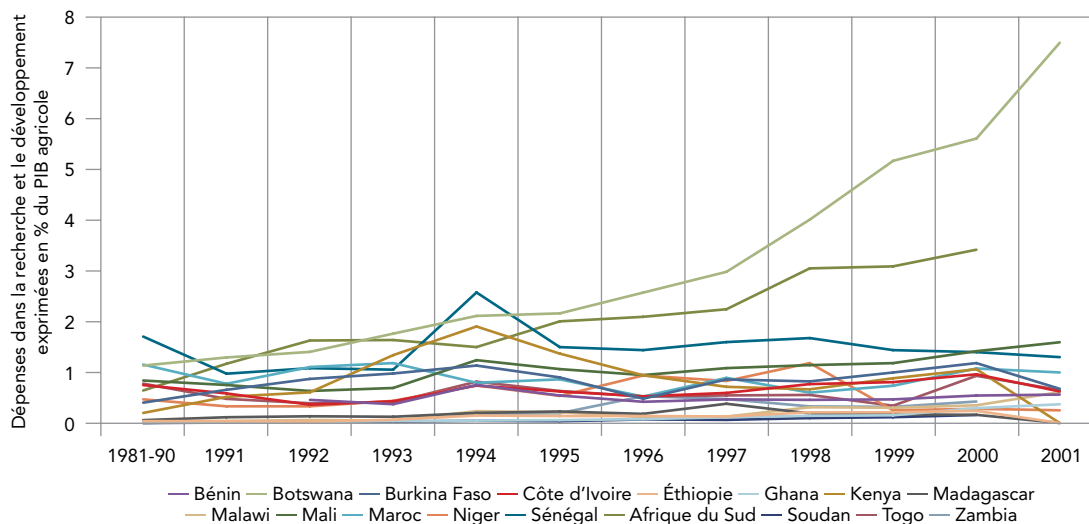
Les données de l'ASTI comprennent des informations sur les dépenses dans la recherche ainsi que le contenu de cette recherche. Ces données suggèrent que les dépenses totales dans la recherche agricole ont augmenté de plus de 20 % entre 2001 et 2008 en chiffres absolus, mais que la majeure partie de cette augmentation se cantonnait à quelques pays et concernait des corrections pour augmenter les salaires très bas à des niveaux plus compétitifs. Il existe de grandes fluctuations dans la part des dépenses publiques totales que représentent les dépenses attribuées à la recherche et au développement agricoles (voir Figure 2).

Les analyses de dépenses publiques aboutissent souvent à la conclusion que les mauvaises performances en matière de dépenses publiques en Afrique sont principalement dues à sa négligence des coûts opérationnels et au fait qu'elle a tendance à se focaliser sur les salaires et l'investissement. Parallèlement, certaines études soulignent que la qualité des fonctionnaires est minée par de faibles salaires. La situation dans le secteur de l'agriculture varie selon les pays. Dans certains pays, le budget attribué aux coûts opérationnels constitue la principale contrainte. Par exemple, le Zimbabwe dispose de nombreux agents de vulgarisation expérimentés et motivés, malgré des faibles salaires, et leur efficacité est limitée par des lacunes au niveau du financement des frais de fonctionnement. Dans d'autres pays, les agents expérimentés de vulgarisation ont quitté le service public à la recherche d'autres opportunités et l'augmentation du budget attribué aux frais de fonctionnement n'améliorerait pas forcément l'efficience. La Figure 3 montre qu'il existe de grandes fluctuations dans la composition des dépenses publiques pour la recherche et le développement agricoles, ce qui suggère qu'il



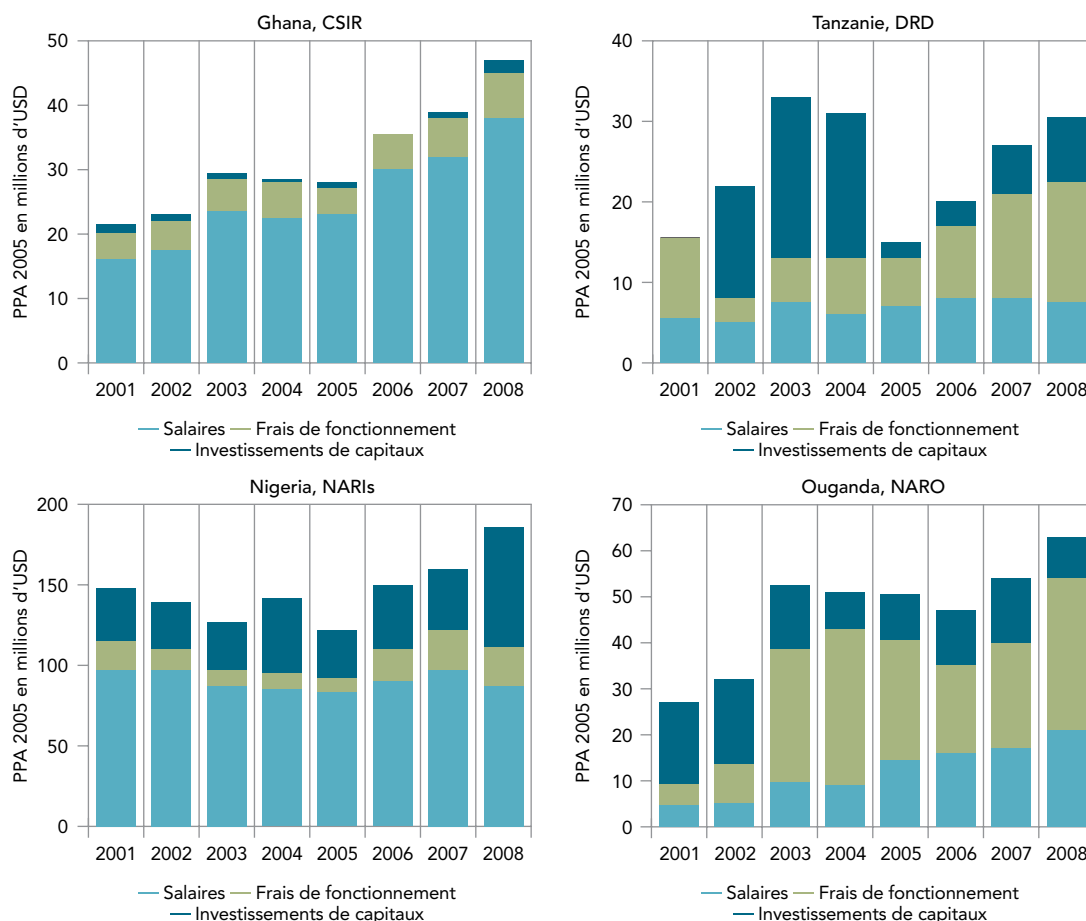
existe d'importantes différences sous-jacentes à examiner, à moins qu'il existe des problèmes en matière de comparabilité des données.

Figure 2 : Part de la recherche et du développement agricoles dans les dépenses publiques totales des pays africains



Source : Indicateurs relatifs aux sciences et technologies agricoles, 2010, et Indicateurs mondiaux de développement, 2009, dans (Rakotoarisoa, lafrate & Paschali, 2011).

Figure 3 : Composition des dépenses publiques pour la recherche et le développement agricoles



Source : Beintema & Stads (2011).



Il n'existe aucun établissement régulier de rapports sur l'efficience, qui est difficile à mesurer compte tenu du nombre des différents programmes de recherche. Toutefois, les données de l'ASTI ont servi pour des recherches sur les tendances et les différences entre les pays en matière d'efficience. Le projet de diffusion de variétés améliorées en Afrique (DIVA) a évalué l'impact de nouvelles variétés végétales et a aidé à la conduite d'une analyse de rentabilité (Alene et coll., 2011). Le projet a évalué des fluctuations dans les indicateurs suivants :

- *L'intensité de recherche* se traduit par le nombre de chercheurs par millions de tonnes de produit. L'analyse de DIVA a tenté de représenter les chercheurs publics et privés. En 1998, l'intensité de recherche était la plus importante en Éthiopie, au Kenya, en Afrique du Sud et au Soudan mais elle était très faible au Nigeria (avec 0,1 pour le manioc, 0,5 pour le sorgho, 1,7 pour le riz, 1,8 pour le millet à chandelle et 2,6 pour le maïs). Le manioc a enregistré des scores d'intensité de recherche plus bas dans la majorité des pays. Les différences en matière d'intensité de recherche étaient plus importantes entre les pays qu'entre les cultures. Autrement dit, si un pays bénéficiait d'une faible intensité de recherche pour une culture, cela avait tendance à s'appliquer à l'ensemble des cultures. Les données du DIVA suggèrent qu'il existe une relation statistiquement significative entre l'intensité de recherche et la production d'une culture. En 2010, certaines cultures ont enregistré une hausse de l'intensité de recherche (haricots et riz) tandis que d'autres cultures ont enregistré une baisse (millet, pommes de terre et sorgho). Certains pays, notamment le Nigeria, ont connu des accroissements considérables en matière d'intensité de recherche et ce dans le secteur privé comme public.
- *L'homologation variétale* mesure le nombre de variétés homologuées par an et bien que la qualité des données pose souvent problème, cela permet de donner une indication sur le rendement des instituts de recherche. Le taux d'homologation variétal pour la majorité des cultures dans la majorité des pays se situe entre 0,4 et 0,1. L'homologation de variétés de haricots, de manioc et de maïs en Afrique orientale et australe a connu une augmentation régulière. Toutefois, le manioc a connu moins d'homologations que les autres cultures malgré la hausse globale. D'autres récoltes et d'autres régions d'Afrique subsaharienne ont connu des hausses jusque dans les années 1980 et depuis, le taux d'homologation s'est stabilisé.
- *L'adoption variétale* mesure la proportion d'exploitants agricoles et/ou de zones cultivées qui utilisent des variétés améliorées. Pour la plupart des cultures, la proportion des terres sur lesquelles sont cultivées des variétés améliorées est de 50 % et de 80 % pour d'autres. Toutefois, le nombre d'exploitants agricoles qui adopte de nouvelles variétés est plus souvent de 20 à 40 % pour la plupart des cultures, bien qu'il soit plus élevé pour le blé, le maïs et les pommes de terre.

Les données de l'ASTI ont également servi à évaluer les politiques en matière de dépenses dans la recherche agricole. Une récente conférence organisée par l'ASTI et le Forum pour la recherche agricole en Afrique (FARA) a examiné les tendances, les défis et les opportunités pour la recherche et le développement agricoles (Lynam, Beintema & Annor-Frempong, 2012). Cette conférence n'a pas abouti à des indicateurs quantitatifs de rentabilité mais a tenu compte des tendances dans les dépenses et a identifié les défis suivants en matière d'efficience dans ce domaine :

- le manque de financement public et la dépendance vis-à-vis du soutien incertain des donateurs ;
- la meilleure coordination du soutien des donateurs grâce à des priorités nationales ;
- davantage de coopération régionale ;
- davantage de collaboration avec la recherche du secteur privé.



Le Centre technique pour la coopération agricole et rurale (CTA) a promu une démarche 'd'innovation des systèmes' pour la recherche agricole dans les pays africains, des Caraïbes et du Pacifique. Cette démarche a permis de mettre au point un système de 39 indicateurs pour le suivi de la performance de l'innovation agricole (Daane et coll., 2008). Ceci s'ajoute à l'expérience de trois initiatives : l'Association pour le renforcement de la recherche agricole en Afrique orientale et centrale (ASARECA) ; le programme DURAS dans le cadre du Forum mondial pour la recherche agricole (GFAR) ; et le Système de planification et de suivi axé sur l'enseignement dirigé par le Centre international pour la recherche agricole orientée vers le développement (ICRA). Les indicateurs couvrent une multitude d'intrants, de processus, d'extrants, de résultats et d'impacts. Aucun d'entre eux ne définit explicitement l'efficience.

Cheptel

L'étude des coûts unitaires de la campagne panafricaine de lutte contre la peste bovine est un exemple d'évaluation de la rentabilité des programmes vétérinaires (Tambi et coll., 1999). L'étude a couvert 10 des 35 pays impliqués et les coûts unitaires étaient plus ou moins les mêmes – entre 0,27 et 0,60 € par tête de bétail vaccinée – malgré les grandes différences de contexte.

Irrigation

La plupart des agences de développement considèrent que l'irrigation en Afrique affiche un faible rendement avec des coûts élevés et de maigres résultats. Toutefois, une étude récente a prouvé le contraire en démontrant que les coûts unitaires n'étaient pas beaucoup plus élevés en Afrique subsaharienne si l'on tenait compte de l'envergure du programme, du niveau de développement du pays et de la participation des exploitants agricoles à l'investissement et à la gestion (Inocencio et coll. 2007). L'étude a examiné 314 projets d'irrigation en Afrique, Asie et Amérique latine. Elle a été financée par la Banque mondiale, le Fonds international pour le développement agricole (IFAD) et la Banque africaine de développement (AfDB). Toutefois, l'étude a relevé que les taux d'échec sont plus élevés en Afrique en partie à cause du manque de marchés pour les cultures à fort rapport économique et l'utilisation résultante d'une eau d'irrigation à prix élevé pour les denrées de base.

Une autre étude s'est penchée sur les coûts des programmes d'irrigation qui oscillent entre 500 et 6 000 US\$ par hectare pour les programmes à grande échelle et entre 600 et 5 000 US\$ par hectare pour les programmes à plus petite échelle (You, 2008). Une grande partie des fluctuations dans les coûts unitaires des programmes à grande échelle s'explique par la proportion des coûts de programme qui peut être couverte par la production d'électricité. Dans le cas des programmes à petite échelle, les fluctuations s'expliquent principalement par le niveau requis d'infrastructures modernes.

Subventions

Il existe d'importants débats sur les avantages des subventions. Ils expriment les inquiétudes de ceux qui se demandent si les bénéficiaires suffisent à justifier les coûts élevés. C'est l'objet du chapitre sur l'efficience allocative.

En théorie, il devrait être possible de mesurer les coûts administratifs des subventions, ce qui apporterait des éléments utiles pour évaluer l'efficience. Toutefois, il est souvent difficile d'isoler les coûts administratifs des ventes et des coûts d'achat, surtout dans le cas des subventions pour la commercialisation des récoltes. L'efficience des subventions comprend également les délais dans lesquels les subventions sont disponibles puisqu'elles sont généralement limitées par la disponibilité du budget, ainsi que l'efficience du ciblage. Par



exemple, une étude de suivi des dépenses dans le cadre du Programme d'appui aux engrais en Zambie a suggéré que les retards dans l'approvisionnement des engrais minaient la valeur de la subvention. Il existait également des inquiétudes sur le gaspillage de la majeure partie de la subvention en acheminant des engrais dans des zones où leur utilisation n'est pas efficace ou dans des zones où le secteur privé fournissait également des engrais (De Kemp et coll., 2011). Les problèmes du ciblage inefficace étaient également soulignés par une autre étude (Jorgensen & Loudjeva, 2005).

Marchés

L'efficience technique des systèmes d'information sur les marchés (SIM) peut se mesurer en coût par destinataire de l'information de marché ou en coût par information reçue. Il existe peu d'éléments comparatifs sur cet aspect en partie car les divers modèles de SIM font appel à des technologies et pratiques très variées et parce que certains sont contraints de recouvrer l'ensemble de leurs frais tandis que d'autres sont en partie subventionnés par le gouvernement ou des donateurs. Un abonnement annuel de 25 US\$ était enregistré dans un exemple (Kizito, 2011), ce qui représente un coût non négligeable pour un petit exploitant et cela donne une indication de la valeur qu'accordent les exploitants agricoles à l'information.

Finances rurales

L'efficience technique des finances rurales peut se mesurer en nombre de clients ayant recours à l'épargne et/ou au prêt (ou la valeur de l'épargne et/ou du prêt) par rapport aux coûts de prestation du service. Bien qu'il s'agisse d'indicateurs relativement simples, il est rare que les programmes de finances rurales enregistrent de tels résultats. Ceci tient peut-être au fait que les coûts de soutien des étapes initiales des finances rurales sont communément sous-estimés et que les directeurs et bailleurs de fonds de tels programmes craignent que les frais généraux de gestion soient perçus comme trop élevés.

Il existe deux sortes de soutien aux services financiers ruraux en Afrique. L'une concerne les banques rurales formelles et l'autre concerne les Coopératives d'épargne et de crédit (SACCO).

Des banques rurales individuelles ont fait l'objet de plusieurs études de cas qui ont révélé les principaux défis auxquels font face ces banques. Elles mettent souvent l'accent sur les moyens de minimiser les taux de défaut bancaire qui sont la principale cause des problèmes dans les banques rurales. Toutefois, il n'existe aucune étude sur l'efficience des banques rurales dans un pays ou une région en Afrique. Ceci tient peut-être au fait que les banques sont des organismes commerciaux et que les informations sur leur performance financière sont confidentielles. Le fait que des études individuelles de banques identifient souvent des problèmes tient peut-être au fait que les banques qui ont commandité (ou accepté) une étude sont celles qui ont des problèmes et qui cherchent des idées ou des ressources pour résoudre ces problèmes.

Les coopératives SACCO sont largement répandues en Afrique et sont perçues comme une initiative réussie. Toutefois, les quelques études disponibles sur l'efficience des coopératives SACCO suggèrent qu'elles pourraient être assez coûteuses et qu'il serait peut-être plus approprié de les percevoir comme des initiatives temporaires plutôt que comme le début d'une révolution à long terme des finances rurales. Une évaluation de la Ligue des coopératives d'épargne et de crédit d'Afrique du sud (SACCOL) a révélé qu'un programme qui coûte 1,3 millions d'US\$ avait réussi à faire augmenter l'affiliation à SACCO de 2 300 coopérateurs et les dépôts bancaires de 5,4 millions de rands. Le rapport coût-épargne mobilisée de SACCOL était d'environ 1:1, ce qui suggère un faible taux de rendement puisque l'épargne rapportera



surement moins de 10 % de profits (Cattell & Boaden, 1999). Une étude détaillée des coopératives SACCO en Ouganda a révélé que malgré leur grand nombre dans la région, la plupart d'entre elles enregistraient de piètres performances financières et n'étaient certainement pas durables (Okwee, 2011). L'évaluation du Programme prolongé de secours au Zimbabwe a également révélé que les coopératives SACCO étaient très populaires mais que la portée de leurs opérations était assez limitée et que leur durée de vie était probablement assez courte.

Routes en milieu rural

L'indicateur de rentabilité le plus simple pour les routes en milieu rural est le coût par kilomètre. Il est utile pour établir les priorités des différentes routes qui se trouvent dans le même état. Toutefois, le coût par kilomètre varie considérablement en fonction du relief et de la disponibilité des matières premières, ce qui complique l'analyse.

Il existe d'autres indicateurs, dont un grand nombre implique la définition partielle des profits, comme l'illustre le Tableau 3. Le tableau montre que les évaluations entreprises par le Département des transports de la Banque mondiale se concentrent sur les frais de fonctionnement des véhicules tandis que les évaluations entreprises par le Département de l'agriculture se concentraient sur l'impact que les routes ont sur l'excédent des producteurs. Bien que l'accent mis sur l'excédent des producteurs puisse sembler être un indicateur plus complet des profits, les coûts de fonctionnement des véhicules peuvent constituer un indicateur substitutif pratique qui enregistre une grande partie de la variation de l'excédent des producteurs et qui est plus simple et moins coûteux à estimer.

Tableau 3 : Techniques utilisées pour évaluer la performance des routes en milieu rural dans le cadre de projets de la Banque mondiale

	Avant 1980		1980-1989		Total	
	AGR	TRP	AGR	TRP	AGR	TRP
Excédent des producteurs	9	6	8	2	17	8
Épargnes sur les frais de fonctionnement des véhicules	1	10	1	6	2	16
Frais de fonctionnement des véhicules et excédent des producteurs	5	2	3	2	8	4
Autres critères	11	4	3	1	14	5
Non spécifiés	18	15	14	4	32	19

Notes : AGR = évalué par le département de l'agriculture de la Banque mondiale ; TRP = évalué par le département des transports ; VOC = coûts de fonctionnement des véhicules. Certaines évaluations ont été effectuées dans le cadre de projets qui n'avaient pas encore été approuvés par le Conseil.
Source : Riverson, Gaviria & Thiriscutt (1990).



3. Efficience allocative

L'efficience allocative évalue dans quelle mesure les ressources sont attribuées aux programmes qui produisent les meilleurs rendements et qui reflètent les politiques gouvernementales. Lorsque l'efficience allocative est élevée, les systèmes budgétaires garantissent que toutes les ressources supplémentaires sont attribuées aux sous-secteurs qui ont le meilleur rendement. Afin d'évaluer quels programmes ont le meilleur rendement, l'efficience allocative prend en compte la rentabilité des dépenses publiques. Puisque les dépenses agricoles engendrent des profits dont on peut facilement calculer la valeur, l'ACA est le principal outil utilisé pour mesurer l'efficience allocative, bien que d'autres outils puissent être requis pour prendre en compte d'autres objectifs, tels que la réduction de la pauvreté ou l'amélioration de la résistance au changement climatique. Les rendements économiques de la vulgarisation sont généralement élevés dans les évaluations *ex ante* mais n'ont que rarement atteint leurs objectifs. Les rendements de la recherche sont encore plus élevés et des données indiquent que des rendements élevés existent également dans la pratique. Bien que le rythme des progrès observés en matière de révolution verte ait été décevant en Afrique, l'urgence qui entoure l'identification de nouvelles variétés adaptées au changement climatique suggère qu'il existe de nouvelles opportunités pour générer des rendements élevés. Les rendements de l'irrigation sont également élevés en théorie mais ils sont difficiles à générer en pratique. Les dépenses dans le développement des marchés, les finances rurales et les routes en milieu rural génèrent également des rendements élevés. Enfin, les dépenses en matière de subventions sont très controversées et les études analytiques sont peu probantes.

L'efficience allocative évalue dans quelle mesure les ressources sont attribuées aux bons programmes, tout en tenant compte des données sur la performance des divers programmes et l'alignement avec les politiques stratégiques. Afin de déterminer quel programme affiche le meilleur rendement, l'efficience allocative prend en compte le rendement des dépenses publiques et les types de ressources et les compare aux politiques stratégiques. La rentabilité seule ne suffit plus car les programmes ont divers extrants et résultats et l'efficience allocative doit avoir recours à des techniques qui évaluent la valeur relative des profits. Il convient également de tenir compte des coûts et profits plus généraux qui ne sont pas directement liés à l'activité concernée.

Les dépenses publiques dans le secteur de l'agriculture ont généralement un impact sur les cultures et/ou le cheptel, avec des profits pour les exploitants agricoles, les consommateurs et les commerçants qui peuvent être évalués en appliquant les prix des marchés. Cela permet de quantifier au moins certains des profits des nombreux programmes agricoles et permet aux programmes de bénéficier d'une ACA et de l'estimation des taux de rentabilité interne (TRI), de la valeur actualisée nette (VAN) ou du rapport coûts-avantages (RCA).

3.1 Analyse coûts-avantages

La plupart des politiques et dépenses agricoles sont conçues pour accroître la productivité et/ou la production de cultures et de cheptels. En guise de première estimation, il est possible d'évaluer cet accroissement en analysant les prix du marché. Toutefois, une analyse qui tient compte de la valeur économique intégrale de ces avantages doit également tenir compte du fait que les taxes, subventions et autres politiques peuvent fausser les prix du marché et que les politiques qui exercent une influence importante sur la production peuvent aussi influencer les prix du marché.



Vulgarisation

Il existe un nombre limité d'analyses récentes sur la rentabilité des dépenses dans la vulgarisation car l'agriculture n'a reçu que peu de soutien international en Afrique au cours des deux dernières décennies. Toutefois, d'anciennes études suggèrent qu'il est possible de générer de forts taux de rendement. Les taux de rendement relevés dans ces études sont étonnamment élevés, notamment alors qu'ils étaient constatés à une époque où le soutien du secteur public pour l'agriculture était en déclin :

- L'IFPRI a examiné 294 études portant sur la recherche et la vulgarisation agricoles et qui suggéraient que les taux de rendement moyens étaient de 73 % dans toutes les études, de 88 % pour la recherche, de 79 % pour la vulgarisation et de 45 % pour la recherche et la vulgarisation (Alston et coll., 1998). Ceci tient peut-être au fait que les études isolées sur la recherche ou la vulgarisation enregistraient la totalité des avantages des améliorations pour le compte de l'un sans reconnaître que l'autre y était pour quelque chose. L'examen n'a pas identifié d'éléments probants qui indiqueraient une différence entre les pays développés et ceux en voie de développement ni entre les différents continents (notamment entre l'Asie et l'Afrique).
- Une étude de 1994 a examiné 57 évaluations de la vulgarisation dans 17 pays en voie de développement et à revenu moyen, dont 7 en Afrique (Evenson, 1994). Environ la moitié des études propose une estimation des taux de rendement : 25 disposaient de TRI supérieurs à 50 % (ce qui est exceptionnellement élevé) ; quatre disposaient de TRI compris entre 25 et 50 % et quatre disposaient de TRI compris entre 5 et 25 %. Les pays en voie de développement inclus dans cette étude, qui étaient principalement africains, affichaient des performances au moins aussi bonnes que d'autres pays.

Le manque de techniques utiles aux exploitants agricoles est l'une des problématiques auxquelles la vulgarisation devait faire face en Afrique. Les techniques de la révolution verte qui ont été si efficaces sur les terres arables à culture intensive en Asie sont moins adaptées à l'Afrique et il n'a pas été facile de trouver des alternatives. L'agriculture de conservation est l'une des meilleures alternatives. Elle implique différentes pratiques qui partagent tous les principes suivants : peu ou pas de labours, une rotation des cultures et un recours au paillis pour enrichir le sol en matières organiques. Elle peut s'accompagner d'intrants mais une agriculture de conservation réussie conduit à l'enrichissement du sol en nutriments et en matières organiques, ce qui réduit le besoin en engrais. L'agriculture de conservation est en cours d'adaptation en Afrique pour y être développée. Les examens de rendement comprennent les aspects suivants :

- Une étude récente sur l'expérience en matière d'agriculture de conservation en Afrique australe, qui se concentrait sur la Zambie et le Zimbabwe, a conclu que les rendements du maïs sous agriculture de conservation étaient supérieurs de 42 % à ceux sous agriculture conventionnelle en Zambie, supérieurs de 105 % à ceux constatés au Zimbabwe et que les marges brutes étaient trois fois supérieures dans ces deux pays (Mazvimavi, 2011).
- Une autre étude portant sur l'agriculture de conservation dans l'ensemble de l'Afrique subsaharienne a observé que cette agriculture a globalement réussi à augmenter la production (notamment à moyen et à long termes mais bien souvent aussi à court terme), à accroître les profits et à réduire la main-d'œuvre (Milder,



Majanen & Scherr, 2011). L'étude citait des données internationales indiquant que la production sous agriculture de conservation est de 20 à 120 % supérieure, et les pays africains (Kenya, Ghana, Tanzanie, Ouganda, Malawi et Zambie) ont, dans de nombreux cas, vu leur production doubler, voire tripler.

- Le Zimbabwe détient également une expérience non-négligeable et une évaluation récente du Programme prolongé de secours a suggéré que le RCA des dépenses publiques pour le soutien de l'agriculture de conservation se trouvait entre 1,5 et 2,2 (Twomlow et coll., 2008 ; Marongwe et coll., sans date ; IODParc, 2013).

Malgré de telles réussites, l'agriculture de conservation n'est encore utilisée que sur moins d'un million d'hectares en Afrique subsaharienne, ce qui représente moins d'1 % du recours mondial total à l'agriculture de conservation. Ce sont principalement les agriculteurs commerciaux qui ont recours à l'agriculture de conservation, or le Ghana et la Zambie affichent le plus grand nombre de petits exploitants agricoles. Un examen récent de 26 études à long terme sur des cultures sans labours et sous pluie a pris en compte des données issues des États-Unis, du Canada, du Brésil, du Mexique, du Nigeria, du Zimbabwe, d'Australie, d'Inde, de Chine et d'Italie (Rusinamhodzi et coll., 2011). L'étude a conclu qu'en ce qui concerne l'Afrique australe, l'agriculture de conservation doit être développée intelligemment et avec souplesse, dans des conditions climatiques et pédologiques adaptées, avec rotation des cultures et accès aux intrants et en tenant compte des besoins du cheptel.

Recherche

Il doit être possible de mesurer les avantages de la recherche agricole. La recherche permet d'aboutir à de nouvelles semences ou techniques et on peut comparer le rendement qui résulte de ces innovations avec celui issu des pratiques conventionnelles. L'évaluation de nombreux projets importants de développement agricole implique le calcul des marges de récolte avec et sans les innovations ainsi que des estimations du nombre d'adopteurs.

Les avantages potentiels de la recherche agricole sont réputés très élevés. Un examen des études d'impact de la recherche entreprise par le GCRAI a pris en compte des centaines de cas d'études et a choisi les 15 considérés comme étant les plus fiables (Raitzer, 2003). Trois d'entre eux concernaient l'Afrique et six étaient mondiaux. L'indice de rentabilité (ou le rapport coût-efficacité) était de 1,94 selon les estimations les plus conservatrices qui ne comprenaient aucune évaluation des avantages après la période d'étude. Si les avantages devaient perdurer, ce qui semble avoir été le cas pour la plupart des variétés nouvelles, alors les indices de rentabilité ont bien dépassé 0,9, ce qui est exceptionnellement élevé. Il semble vraisemblable que ces taux aient été estimés en partant du postulat que l'ensemble des avantages est attribuable à la recherche. Dans la pratique, l'adoption nécessitera certainement des investissements dans la vulgarisation et autres interventions, notamment des réformes agraires, l'approvisionnement en eau, le développement des finances et des marchés ruraux.

En plus des indicateurs ASTI mentionnés dans le paragraphe 3.1, le GCRAI conserve un système d'étude d'impact coordonné par un Groupe permanent d'étude d'impact et a mis en place un système de mesure du rendement sur la période 2005 à 2010 (Immonen & Fischer, 2012). Ces systèmes permettent à la direction du GCRAI de comprendre quels domaines d'activités sont les plus rentables et, ainsi, d'identifier des exemples de bonnes pratiques.

Cheptel

Une étude sur l'aspect économique de la Campagne panafricaine de lutte contre la peste bovine a estimé les avantages issus de la baisse de la productivité et des pertes et les a



comparé au coût d'environ 29 millions d'€ pour les dix pays étudiés (Tambi et coll., 1999). L'étude a estimé que l'indice de rentabilité était de 1,8 avec 80 % des avantages revenant aux producteurs et 20 % aux consommateurs grâce à une baisse des prix suite à un meilleur approvisionnement. Une étude similaire sur l'impact économique d'un programme de contrôle de la pleuropneumonie contagieuse des bovins dans 12 pays d'Afrique subsaharienne a révélé des indices de rentabilité allant de 1,6 au Ghana à 2,6 au Kenya (Tambi, Maina & Ndi, 2006). L'étude présente ces taux de rentabilité comme étant positifs mais ils ne sont pas fortement positifs et suggèrent que les programmes sont sensibles aux coûts et qu'ils pourraient nécessiter des analyses de sensibilité plus approfondies afin de s'assurer qu'aucune supposition importante ne risquerait de réduire la rentabilité de manière significative.

Il est moins aisé de trouver une analyse du rendement économique de l'apport d'un soutien à l'élevage plus local. Une étude récente du Programme prolongé de secours au Zimbabwe a révélé que l'indice de rentabilité de la composante concernant le cheptel était compris entre 2,7 et 5,6, selon la durée de maintien des avantages (IODParc, 2013). Ce programme comprenait l'approvisionnement en cheptel reproducteur et le soutien pour un meilleur état de santé du cheptel. Dans les deux cas, les avantages ont été considérables.

Irrigation

Les évaluations des projets d'irrigation font souvent état de très forts taux de rentabilité. Par exemple, le rapport d'évaluation du récent Projet d'irrigation à valeur ajoutée des petits exploitants (SIVAP) au Malawi, soutenu par le Programme mondial pour l'agriculture et la sécurité alimentaire (PMASA), indique un TRI de 58 %. L'expérience concrète en matière d'irrigation dans les pays d'Afrique subsaharienne a posé davantage de problèmes. Le rendement des projets d'irrigation dans de nombreux pays en voie de développement dépend de la capacité des utilisateurs d'eau à payer pour le fonctionnement et le maintien des programmes et de l'existence d'institutions qui garantissent cette capacité. Pour les programmes d'irrigation qui font appel à la gravité plutôt qu'au pompage, les coûts de fonctionnement sont généralement moins élevés mais les frais de maintenance peuvent être plus élevés et l'organisation d'une maintenance efficace peut être compliquée pour les exploitants.

Toutefois, même lorsque ces conditions institutionnelles existent, la transition de l'irrigation africaine vers la gestion des petites exploitations ne peut réussir qu'avec des activités complémentaires de soutien permettant de garantir une forte production (Shah et coll., 2002). Un autre examen documentaire de l'efficacité des projets d'irrigation a également conclu que pour être efficaces, ces projets doivent être associés à d'autres investissements, notamment dans la vulgarisation et la recherche, les services financiers et les marchés (Van Koppen, Namara & Safilios-Rothschild, 2005).

Un examen des 149 projets d'irrigation en Afrique subsaharienne a conclu qu'environ 70 % de ces projets seraient rentables, soit un indice de rentabilité supérieur à 1 (You, 2008). Pour la réhabilitation de programmes à grande échelle, le rapport coût-efficacité fluctuait entre moins de 2 au Cameroun, au Soudan et en Éthiopie et plus de 5 en Côte d'Ivoire, en Tanzanie et au Nigeria. Pour les nouveaux grands barrages planifiés, les indices de rentabilité étaient inférieurs à 2 pour l'ensemble des pays sauf pour le Rwanda, le Soudan, la Tanzanie, la Côte d'Ivoire et le Niger. Pour les programmes à plus petite échelle, presque l'ensemble des pays affichait un indice de rentabilité compris entre 1 et 2 sauf l'Afrique du Sud, le Niger et la Namibie.

Marchés

Les alternatives pour la promotion du développement des marchés dans le secteur de l'agriculture en Afrique subsaharienne sont les systèmes d'information sur les marchés, les



initiatives de mercatique symbiotique, le soutien financier et technique des services financiers qui soutiennent les entrepreneurs et les systèmes de bons d'achat qui subventionnent l'approvisionnement d'intrants par les voies de marchés dans les zones où les commerçants privés n'opèrent pas.

Les systèmes d'information sur les marchés bénéficient d'un soutien public depuis de nombreuses années en Afrique subsaharienne et il en existe de nombreux modèles. Une étude récente, basée sur quatre études de cas au Mozambique, en Zambie et en Éthiopie, a conclu que le choix du modèle ou le fait qu'il soit géré par le secteur public ou privé n'influe pas fortement sur les résultats (Kizito, 2011). Toutefois, il est important qu'il dispose d'une autonomie et qu'il soit convenablement géré et financé de manière fiable. Le rendement du système d'information sur les marchés est principalement défini par la fiabilité des données, la crédibilité parmi les destinataires qui est liée à la fiabilité mais qui est également affectée par la réputation en matière d'indépendance, d'accessibilité et de rapidité de publication.

La valeur de l'information pour les destinataires des messages de marchés dépend des produits cultivés et de la zone agro-écologique, de la possession d'une radio et de la couverture du réseau de téléphonie mobile, de l'affiliation à une association de producteurs et du niveau d'éducation. Kizito a constaté que la réception d'informations sur les marchés augmentait la probabilité de vente de produits de 34 % et augmentait les gains des producteurs de 12 %. Le rapport coût-efficacité des systèmes d'information sur les marchés était d'environ 6 pour 1, mais la majorité des avantages allait aux producteurs qui étaient déjà partiellement commercialisés. Esoko opère dans 16 pays africains et des études ont montré que les revenus des producteurs augmentent d'au moins 10 % lorsqu'ils reçoivent des informations sur les marchés (voir <http://www.esoko.com>).

Subventions

Plusieurs questions ont été à l'origine de nombreuses inquiétudes concernant les subventions agricoles en Afrique : l'effet perturbateur sur les finances publiques, les difficultés de gestion d'un ciblage efficace, le risque d'encourager l'utilisation non-rentable d'intrants et l'éviction de tout développement de marché privé. Toutefois, ces stéréotypes sont de plus en plus remis en question, avec pour preuve l'importance de la subvention des intrants en Asie, les nouvelles modalités d'approvisionnements plus efficaces des subventions cibles et, par-dessus tout, une meilleure rentabilité de l'utilisation des intrants permettant l'ouverture de perspectives pour un plus grand impact sur les changements à long terme des pratiques agricoles (Dorward, Hazell & Poulton, 2007).

Une étude récente de subventions d'intrants agricoles a évalué les données issues de quatre programmes importants de subvention d'intrants en Afrique subsaharienne (Baltzer & Hansen, 2012). Le Programme de soutien des intrants agricoles au Malawi (AISP) a fait l'objet de trois évaluations qui ont constaté que les avantages dépassaient les coûts, au moins certaines années. Le Programme d'appui aux engrais en Zambie (ZFSP) a également fait l'objet de nombreuses études et la Banque mondiale a estimé que le surplus de production de maïs dû à l'utilisation d'engrais a coûté 325 US\$ par tonne par rapport à un prix de parité d'importation compris entre 295 US\$ et 406 US\$ par tonne. L'étude a également examiné le Programme d'appui aux engrais du Ghana (GFSP) et le Dispositif national de bons d'achat d'intrants agricoles (NAIVS) de Tanzanie mais n'a pas trouvé d'éléments de preuve probants. L'étude a constaté qu'il est difficile d'aboutir à des conclusions claires. Toutefois, il existe des raisons de penser que les résultats sont plus positifs que ceux présentés dans le cadre de l'étude. Tout d'abord, l'étude souligne qu'il est difficile d'estimer dans quelle mesure les subventions pourraient influencer les comportements à l'avenir. Les analyses examinées dans le cadre de l'étude ne concernaient qu'une seule année mais des résultats maintenus amélioreraient les



avantages, même à une échelle moindre. D'autre part, l'objectif de l'ensemble des programmes intrant-appvisionnement n'est pas simplement d'augmenter la production mais de le faire de manière ciblée afin que cela profite aux exploitants agricoles démunis qu'il serait difficile de toucher par d'autres moyens de soutien.

Une autre étude d'impact des subventions a été entreprise dans le cadre d'une évaluation du soutien budgétaire sectoriel pour l'agriculture en Zambie (De Kemp et coll., 2011). Plusieurs évaluations ont constaté que la subvention d'engrais avait conduit à l'augmentation des récoltes, à différentes échelles, mais aucune n'est parvenue à approfondir l'étude suffisamment pour obtenir une estimation de la rentabilité gouvernementale des dépenses dans cette subvention. L'efficacité des subventions est une source constante de désaccords entre le gouvernement et les donateurs en Zambie.

Réforme agraire

Les avantages de la réforme agraire sont difficiles à déterminer et peu d'études font état des avantages économiques de la réforme. Une réforme agraire comporte différents aspects mais deux sont particulièrement pertinents : la promotion de la tenure individuelle dans des zones où la tenure coutumière est pratique courante et la redistribution des terres issues de grands domaines à des petits exploitants et petits producteurs commerciaux.

Pendant les années 1970, la Banque mondiale a joué un rôle prépondérant dans la promotion de la conversion des terres de régime coutumier à la tenure individuelle, en argumentant que cela encourageait les producteurs à investir dans leurs terres et à prendre des décisions agricoles à long terme. Ce postulat est à présent moins populaire et il existe de nombreux exemples indiquant que la tenure coutumière est plus souple et résistante que la tenure individuelle. Toutefois, certains pays et certains donateurs continuent d'appliquer des politiques qui promeuvent la tenure individuelle (Adams, 2005). De nombreux pays ont connu des problèmes de corruption au niveau de l'attribution des titres de propriété et la tenure individuelle a souvent causé des dommages aux ménages les plus vulnérables et a particulièrement nuit aux femmes. Un ensemble d'études conduites dans les années 1990 s'est focalisé sur l'enregistrement foncier et la productivité des exploitations agricoles au Kenya, au Sénégal, en Somalie et en Ouganda et n'a trouvé aucun élément probant indiquant que la tenure individuelle conduisait à l'amélioration de la productivité. Actuellement, les rendements que l'on peut attendre des changements de la politique agraire ne font pas l'unanimité au sein des gouvernements et des donateurs.

Dans une certaine mesure, lorsque des réformes conduisent à une activité agricole soutenue, cela prouve leur efficacité. Par exemple, un vaste programme de distribution des terres a eu lieu au Kenya peu de temps avant l'indépendance. Cela a permis à un grand nombre de petits exploitants agricoles de connaître la réussite et d'être plus productifs que leurs prédécesseurs européens. En revanche, la majorité des terres attribuées aux grands producteurs commerciaux n'a pas connu la réussite et a fini par être louée à des petits producteurs (Adams, 2005). Toutefois, une telle analyse de l'expérience passée n'apporte que peu d'éléments indiquant la voie à suivre pour une réussite future.

Le Zimbabwe propose une étude de cas intéressante sur la réforme agraire qui implique la division des exploitations commerciales en petites exploitations. Des analyses préliminaires ont suggéré que les ménages qui ont bénéficié d'attributions agraires ont connu des dépenses d'environ 45 % supérieures que ceux exploitant des terres communales, ce qui tend à suggérer que la réforme agraire a connu un rendement économique élevé. Ces conclusions positives ont été confirmées par une étude d'impact de la réforme agraire sur 400 ménages à Masvingo (Scoones et coll., 2010). Toutefois, une analyse plus approfondie suggère que les ménages



ayant bénéficié d'une attribution agraire étaient aussi considérablement plus grands que ceux n'en ayant pas bénéficié et que le rendement de la réforme était en réalité bien plus modeste avec un TRI inférieur à 10 % (Deininger, Hoogeveen & Kinsey, 2002).

Finances rurales

L'évaluation des avantages liés aux services financiers ruraux est plus compliquée que la simple évaluation de l'efficience technique des institutions car elle nécessite la prise en compte des avantages obtenus par les épargnants et les emprunteurs. Le fait que les institutions financières survivent est le signe qu'elles ont de la valeur aux yeux de leurs clients mais ne donne que peu d'indice quant à leur réelle valeur. Les gouvernements ont besoin d'estimer dans quelle mesure la société bénéficie de ces institutions afin d'évaluer la valeur relative des dépenses publiques en soutien aux services financiers et ainsi d'évaluer si la part des ressources attribuée à ce soutien est appropriée. À ce jour, aucune étude ne s'est penchée sur la question.

Routes en milieu rural

Il existe une expérience considérable sur l'utilisation de l'ACA pour prioriser la construction de routes. Elle s'appuie sur les données de coûts unitaires examinées plus haut et apporte des informations complémentaires sur la fréquence et la nature de l'utilisation des routes. Par exemple, une étude récente des routes d'accès rurales en Éthiopie a estimé un TRI compris entre 12 et 34 % (Stifel, Minten & Koro, 2012).

L'OIT a effectué une série d'études qui comparent les avantages de la construction de routes rurales exigeante en main-d'œuvre avec des techniques faisant appel à des machines. Les études tiennent compte du fait que les dépenses en coûts de main-d'œuvre pourraient avoir des avantages sociaux supplémentaires si elles rentrent dans le cadre d'une politique de réduction de la pauvreté.

En plus des traditionnelles ACA, une tendance est apparue au cours des dix dernières années qui tend vers une approche plus mixte d'évaluation des routes en milieu rural qui fait appel à diverses techniques d'évaluation de l'éventail complet des avantages, notamment des avantages sociaux comme le décrit le chapitre suivant.

3.2 Avantages généraux

L'ACA est un outil puissant pour évaluer le rendement des dépenses qui engendrent des avantages sur lesquels on peut mettre un prix. Il se peut que ces prix doivent être ajustés aux distorsions des marchés et aux taxes et subventions mais il existe des techniques bien rodées pour le faire. Même lorsque les bénéfices ne sont pas cotés sur les marchés, il existe parfois des techniques pour en vérifier la valeur. Par exemple, l'évaluation contingente peut indiquer la valeur que la société accorde aux avantages environnementaux et l'estimation des « années de vie ajustées en fonction de l'incapacité » (ou AVAI) peut indiquer la valeur des avantages de santé. Plus les avantages sont issus des marchés, plus il est difficile de comparer différentes sortes d'avantages. Toutefois, il est souvent utile de produire des évaluations exemplatives, ne serait-ce que pour s'assurer que les avantages généraux ne sont pas négligés, simplement car les avantages liés aux marchés sont les plus aisés à évaluer.

Si les programmes disposent d'avantages généraux considérables, des techniques plus mixtes pourraient s'avérer utiles, notamment :

- l'analyse de la pauvreté et de l'impact social ;
- diverses techniques multicritères ;



- des techniques participatives, notamment des entretiens, des questionnaires semi-structurés, des groupes de concertation et des rapports d'experts ;
- des études d'impact sur les bénéficiaires qui ont également recours aux entretiens.

Réduction de la pauvreté

Il n'existe aucune technique pratique convenue pour évaluer la valeur relative des avantages qui reviennent aux pauvres par rapport à d'autres avantages économiques, bien qu'il existe des théories sur la façon de procéder. Ainsi, l'ACA n'est pas très efficace pour estimer la réussite des programmes qui disposent de différentes sortes d'avantages pour les ménages démunis et non-démunis et dont les objectifs de croissance économique plus étendue et de réduction de la pauvreté sont également mixtes. De nombreux programmes agricoles font partie de cette catégorie.

Par exemple, une évaluation de l'incidence du soutien aux routes d'accès en Zambie a tenté d'évaluer l'impact à long terme des routes d'accès en milieu rural en observant les changements au niveau des salaires dans les zones qui avaient des routes par rapport à celles qui n'en avaient pas (Kingombe, 2011). Les données quantitatives n'étaient pas concluantes mais les entretiens du groupe de concertation ont suggéré que près de la moitié des personnes qui avaient remarqué une amélioration dans les moyens de subsistance attribuaient cela principalement à la construction de routes en milieu rural. L'étude a conclu qu'il fallait trianguler les résultats à l'aide d'un ensemble de données quantitatives et qualitatives. Une étude des différentes techniques utilisées pour les études d'impact des programmes de construction de routes en milieu rural, qui avait le soutien de la Banque mondiale, a abouti aux mêmes conclusions (Van de Walle, 2008).

Nutrition

Dans de nombreuses parties d'Afrique, au moins la moitié de la production des cultures et de l'élevage est consommée sur le lieu de production. Bien que de nombreuses politiques agricoles aient pour cible les petits exploitants agricoles, en pratique, il est difficile de toucher les exploitants qui pratiquent l'agriculture de subsistance.

Dans la majorité des études économiques, la valeur de la récolte qui est consommée sur le lieu de production équivaut au prix de vente à la ferme pour les ménages qui ont un surplus et au prix d'achat à la ferme pour les ménages qui sont acheteurs de produits nets. Ceci est valable pour la préparation des comptes nationaux ainsi que pour l'ACA de l'investissement public. Il s'agit d'une démarche sensée qui pourrait néanmoins sous-estimer l'intégralité de la valeur sociale de la production.

Eau et énergie

Une étude des projets d'irrigation en Afrique subsaharienne a abouti aux conclusions et recommandations suivantes :

- contrairement aux idées reçues, les projets d'irrigation peuvent réussir en Afrique ;
- les projets de grande envergure ont tendance à mieux réussir et il est fortement recommandé d'investir dans le stockage de l'eau ;
- dans la mesure où les programmes de grande envergure soutiennent un ensemble de projets, c'est le soutien des petits projets qui réussit souvent le mieux ;
- l'investissement dans les institutions est aussi important que l'investissement dans les infrastructures ;
- une forte participation des agriculteurs dans la conception et la gestion est essentielle ;



- l'irrigation devrait normalement servir aux denrées à fort rapport économique et non aux denrées de base ;
- la fiabilité de l'approvisionnement en eau est essentielle et il peut s'avérer judicieux d'associer les sources d'eau souterraine aux sources d'eau de surface ;
- l'irrigation est souvent le moyen le plus efficace dans le cadre d'un projet intégré de développement rural qui pourrait nécessiter une collaboration internationale. (Inocencio et coll., 2007)

Genre

Une étude sur les avantages dont bénéficient les femmes grâce à l'irrigation a conclu qu'une attention particulière était requise pour garantir que les femmes bénéficient d'investissements en matière d'irrigation (Van Koppen et coll., 2005). La participation aux opérations et aux activités d'entretien est particulièrement critique.

4. Efficience interne

L'efficience interne concerne la complémentarité et l'homogénéité des politiques et des programmes. L'importance d'un soutien équilibré de ces politiques et programmes est connue depuis longtemps bien qu'il soit à présent admis que ce soutien devrait se faire par la coordination de ministères spécialisés et d'une prestation de services décentralisée plutôt que par l'intermédiaire de projets intégrés. Cela signifie que si un maillon du soutien cède, il ne doit pas être négligé et doit faire l'objet d'une attention renforcée. Toutefois, l'équilibre optimal entre les divers sous-secteurs de l'agriculture dépend du contexte national. L'analyse de l'efficience technique et allocative doit fournir les données permettant l'identification des sous-secteurs et programmes qui reçoivent un soutien trop faible.

Équilibre sous-sectoriel

L'attribution de dépenses aux sous-secteurs de l'agriculture doit être orientée par des politiques et stratégies qui, à leur tour, doivent s'adapter selon le rendement des dépenses. En théorie, le processus d'étude et de formulation de la politique doit identifier les contraintes qui ont la plus grande incidence sur l'efficacité globale des dépenses agricoles et s'assurer que les réformes et les ressources sont dévouées à la résolution de ces contraintes.

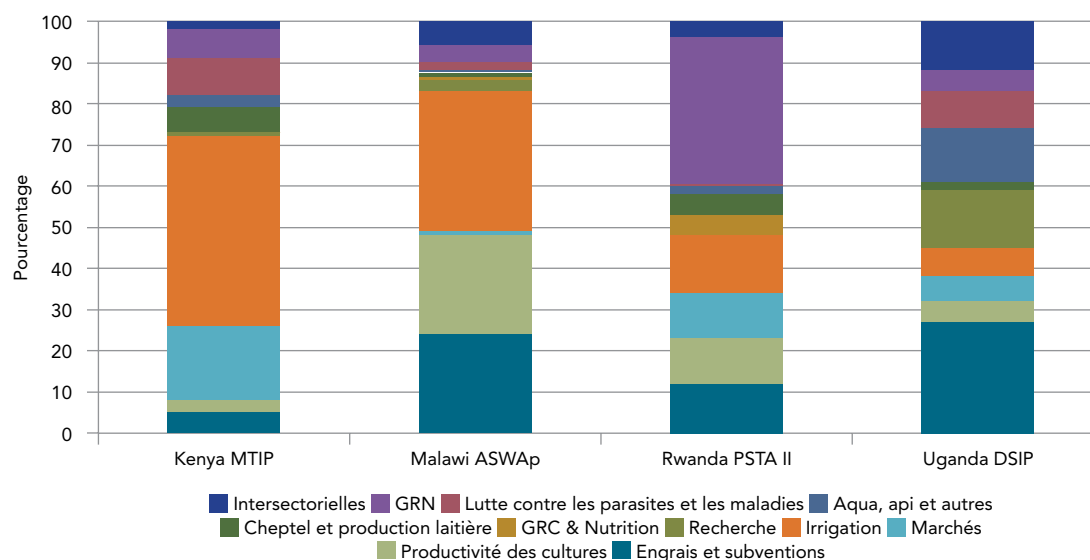
La Figure 4 indique qu'il existe d'importantes fluctuations dans l'attribution des dépenses d'investissement dans les sous-secteurs agricoles dans quatre pays africains. Les dépenses d'investissement devraient connaître davantage de fluctuations que les dépenses récurrentes mais des données équivalentes pour les dépenses récurrentes ne sont pas disponibles. Il existe plusieurs explications à ce niveau élevé de fluctuation :

- Si le système budgétaire fonctionne correctement, alors les fluctuations entre les pays devraient indiquer le contexte du pays et les dernières données indiquant quels sous-secteurs nécessitent le plus d'attention et sont les plus rentables par rapport aux dépenses. Compte tenu de la similarité relative des quatre pays en question, les différences entre ces pays en matière de dépenses agricoles ne sautent pas immédiatement aux yeux. Il n'est pas évident, par exemple, d'expliquer pourquoi le Kenya a décidé d'attribuer 45 % de ses investissements agricoles à l'irrigation par rapport à 10 % en Ouganda, ou bien pourquoi le Malawi a décidé de dépenser 25 % de ses investissements sur les cultures agricoles et la productivité par rapport aux trois autres pays qui n'y accordent qu'entre 3 et 12 %.



- Il est possible que le contenu des plans d'investissement agricole soit influencé par les récentes expériences en matière de soutien et le besoin de compenser les négligences dans certains domaines, ou bien d'exploiter les opportunités de financement dans d'autres domaines. Idéalement, un plan d'investissement agricole doit adopter une vision équilibrée des priorités à moyen terme, ce qui conférerait une certaine stabilité aux attributions sous-sectorielles. Toutefois, en pratique, cela n'est pas toujours possible et certaines décisions concrètes sont nécessaires (telles qu'aller jusqu'au bout des investissements qui ont été commencés ou participer aux initiatives régionales).
- Il peut également exister des problèmes au niveau de la terminologie. En particulier, cela pourrait avoir une incidence sur les catégories qui traitent de la sécurité alimentaire, de la gestion du risque de catastrophe, de la gestion des ressources naturelles et de leur durabilité. Tous peuvent comporter des éléments d'autres sous-secteurs.

Figure 4 : Composition des dépenses publiques



Notes : Le domaine transversal comprend le suivi et l'évaluation (S&E) ainsi que le renforcement des capacités ; la gestion des ressources naturelles (GRN) comprend la durabilité ; aqua et api englobent l'ensemble des petites entreprises agricoles ; la gestion du risque de catastrophe (GRC) comprend la sécurité alimentaire ; les marchés comprennent l'infrastructure.

Source : Benin et coll., (2010). Calculs fondés sur les plans nationaux d'investissement agricole : Plan d'investissement à moyen terme (MTIP) du Kenya (ASDS/MTIP, 2010) ; Approche sectorielle agricole (ASWAp) au Malawi (MoAFS 2010) ; Plan stratégique pour la transformation de l'agriculture (PSTA II) au Rwanda (MAAR, 2009) ; Plan d'investissement et stratégie de développement (DSIP) en Ouganda (MAAIF, 2010).

Projets de développement rural intégrés (PDRI)

Au cours de l'époque qui a directement suivi l'ère coloniale, l'aide internationale apportée à l'agriculture se concentrait sur les projets d'infrastructure de grande envergure, notamment l'irrigation, ainsi que sur le soutien continu de la recherche et de la vulgarisation. Les difficultés qu'ont rencontrés les projets d'infrastructure ont conduit au constat que les exploitants agricoles des pays en voie de développement font face à de nombreuses contraintes et que les avancées dans un domaine ne conduiront pas à la réussite sans des avancées dans les autres domaines également. Ainsi, les PDRI sont apparus dans les années 1970 comme vecteur principal du développement agricole et rural. Des taux internes de rendement de 20 % à 40 % étaient courants lors de l'évaluation grâce à de fortes augmentations des récoltes et des revenus.



Toutefois, une étude de six PDRI en Afrique a révélé que les résultats étaient bien inférieurs à l'attendu (Morris et coll., 2003). Les raisons en étaient les suivantes :

- La plupart des pays connaissent un contexte économique défavorable avec des taux de change surévalués qui rendent les imports peu coûteux et de sérieuses limitations au niveau des recettes publiques qui rendent impossible le financement continu des coûts générationnels et de maintenance ;
- une connaissance limitée des systèmes agricoles et des projets dont les délais sont trop courts pour permettre une accumulation de l'expérience ou pour des essais en ferme ;
- les hypothèses trop optimistes en matière de futures récoltes et du taux d'adoption ;
- un manque d'attention vis-à-vis de la main-d'œuvre agricole et des régimes de travail à domicile ainsi que la sous-évaluation fréquente de la main-d'œuvre agricole conduisant à un manque d'encouragement pour les agriculteurs ;
- des hypothèses irréalistes sur l'importance des services de vulgarisation qui pourraient durablement être soutenus par les recettes publiques et sur les avantages issus de la vulgarisation ;
- le dépassement de la gestion du projet à cause d'un trop grand nombre d'activités et un manque de durabilité des unités de gestion de projet.

Les PDRI ont à présent été largement remplacés par des approches sectorielles. Les enseignements tirés des PDRI sont les suivants :

- la recherche agricole requiert davantage d'attention, notamment sous forme de techniques adaptatives dans les fermes, et en s'assurant que les nouvelles pratiques sont financièrement attractives pour les agriculteurs ;
- la mise en place progressive et le pilotage des projets sur une période supérieure à cinq ans sont essentiels ;
- des politiques favorables doivent être mises en place pour les marchés et les prix ;
- bien que la coordination entre secteurs et projets soit importante, les projets individuels doivent être moins complexes et mettre l'accent sur un nombre limité d'objectifs et d'activités ;
- les projets doivent opérer avec les institutions existantes plutôt que d'en créer de nouvelles ;
- le contrôle et l'évaluation doivent inclure davantage de rétroaction sur les expériences agricoles.

Routes en milieu rural

Le débat sur l'équilibre convenable entre le soutien agricole et le soutien aux routes en milieu rural ne discontinue pas. Dès qu'il est question de difficultés en matière de prestation des services agricoles, cela conduit à des demandes de dépenses publiques qui fournissent plus clairement des biens publics et les routes sont souvent parmi les candidats en tête de liste pour de telles dépenses. Le soutien des services agricoles est souvent signe que le manque d'accès aux marchés est l'entrave principale au développement agricole. Ainsi, l'investissement dans les routes en milieu rural complète les dépenses dans les services agricoles. Toutefois, nombre des avantages liés aux routes en milieu rural émanent de la croissance de la production agricole et, ainsi, le soutien aux services agricoles complète également les dépenses dans les routes en milieu rural.



5. L'efficacité au service de la détermination des priorités budgétaires

Au cours des premières années qui ont suivi l'indépendance, la majorité des pays d'Afrique subsaharienne ne pouvait raisonner en termes de budgétisation axée sur l'efficacité dans la mesure où chaque pays découvrait les nouveaux programmes et dépendait des agents externes qui apportaient souvent leurs propres idées et priorités. C'est seulement au cours des dix dernières années environ que la plupart des gouvernements d'Afrique subsaharienne ont disposé de suffisamment d'expériences en matière de mise en œuvre et ont développé la capacité de commencer à s'essayer à la budgétisation axée sur l'efficacité. Toutefois, plus récemment, la majorité des activités de réforme budgétaire a également été promue par des agents externes tels que la Banque mondiale et un éventail de donateurs bilatéraux tels que le ministère britannique du Développement International (DFID). Les réformes concernaient « l'élaboration du budget-programme » et le développement de « cadres de dépenses à moyen terme » soutenus par des « cadres d'évaluation des performances », y compris une gamme de techniques d'études d'impact.

5.1 Alignement du budget sur la politique

En théorie, les stratégies et plans de développement nationaux doivent orienter les changements de la part des dépenses imputables à l'agriculture et les documents stratégiques budgétaires et Cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) doivent fournir les outils permettant ces changements. Le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) semble avoir joué un rôle dans la promotion d'une augmentation de la part de l'agriculture dans le budget.

Les stratégies sectorielles doivent guider l'attribution des ressources aux ministères de la même manière que les stratégies nationales guident l'attribution des ressources entre les secteurs. Pour être efficace, il convient d'élaborer les budgets au niveau ministériel. Idéalement, ils doivent faire partie intégrante du budget national mais si cela n'est pas possible, ils doivent alors être intégrés aux pratiques de gestion dans les ministères pertinents.

5.2 Élaboration du budget-programme

L'élaboration du budget-programme a vu le jour dans les années 1970 dans le cadre d'une vague de réformes qui a débuté en Nouvelle-Zélande et qui s'est répandue dans de nombreux pays développés au cours des vingt années suivantes. Les réformes concernaient la transparence, l'efficacité et la performance (y compris l'utilisation d'indicateurs de performance, de perspectives interannuelles et la décentralisation). L'expérience des pays développés était partagée avec les pays en voie de développement et de nombreux pays africains ont commencé dans les années 1980 à expérimenter l'élaboration du budget-programme. Le Tableau 4 décrit une typologie de l'élaboration du budget-programme.

**Tableau 4 : Typologie de l'élaboration du budget-programme**

A	<i>Budgets ministériels.</i> Chaque unité fonctionnelle gouvernementale dispose d'un budget distinct. Il s'agit de la norme dans les pays où le niveau de précision budgétaire dépasse le niveau ministériel.
B	<i>Budgétisation axée sur les performances</i> A + les indicateurs de résultats qui servent à évaluer les performances et souligner les problèmes à traiter ou les réussites qui peuvent être développées. Exemples : L'Ouganda (y compris les « contrats de performance ») ; le Mali depuis 1997 (comme annexe au budget) ; l'Éthiopie (projets pilotes en développement depuis 2005)
C	<i>Budgets-programmes du cadre logique.</i> B + une hiérarchie d'intrants, d'extrants et de résultats liés. Exemples : L'Afrique du Sud depuis la fin des années 1990 ; Maurice depuis 2010.
D	<i>Budgets-programmes interministériels.</i> Les budgets sont attribués aux politiques qui sont émises par plusieurs ministères. Exemples : L'Australie depuis les années 1980 ; les États-Unis.

Au cours de l'époque qui a directement suivi l'ère coloniale, c'est le système de l'ONU qui prêtait conseil aux gouvernements ayant nouvellement acquis leur indépendance concernant la mise en place de budgets efficaces et efficaces à l'aide de l'élaboration de budgets-programme. Plus récemment, l'essentiel des activités de réformes budgétaires a été promu par la Banque mondiale et un ensemble de donateurs bilatéraux, notamment le DFID. En revanche, le FMI avait tendance à soutenir une approche de « priorité aux éléments fondamentaux » qui se concentrait sur des budgets simples et solides (Schick, 1998). Des études récentes de réformes budgétaires ont tendance à soutenir cette approche et suggèrent que la plupart des initiatives d'élaboration de budgets-programmes et, bien entendu, du CDMT n'ont pas été durables et auraient pu éloigner les compétences rares au sein des ministères des Finances de la fonction première d'élaboration d'un budget simple et solide (Wescott, 2008 ; Allen, 2009). Toutefois, des éléments de preuve indiquent également que les avantages sont générés grâce à l'élaboration de budgets-programmes (Wynne, 2005 ; Banque mondiale, 2008), mais il est difficile d'évaluer l'importance de ces profits. L'une des principales conclusions tirées de l'expérience en matière de réforme budgétaire est qu'il faut plusieurs décennies pour mettre en place les réformes institutionnelles nécessaires pour conduire à des changements de grande ampleur, notamment pour la partie du budget concernant les dépenses.

Élaboration du budget-programme à Maurice

Le gouvernement de Maurice a mis en place le système actuel d'élaboration du budget-programme en 2006. Le système attribue l'intégralité du budget aux programmes et aux actions (ou sous-programmes) sur une période glissante de 3 ans. Les extrants et résultats sont définis pour chaque programme et les réformes du budget sont achevées par l'apport de changements au plan comptable et au système d'information de gestion financière. L'initiative de 2006 fait suite à l'échec de 2003 de la tentative d'introduction de l'élaboration du budget-programme dans six ministères pilotes.

La majorité des défis rencontrés lors de la mise en place de l'élaboration du budget-programme concerne les efforts de promotion de la cohérence entre les programmes et les structures organisationnelles. De nombreux ministères ont eu tendance à concevoir les programmes de manière à ce qu'ils suivent les structures organisationnelles car ils pensaient que cela faciliterait leur gestion. Le ministère des Finances et du Développement Économique (MdfDE) a encouragé les ministères dépensiers à saisir l'occasion pour revoir leurs objectifs stratégiques et la façon dont ils sont gérés.



Le ministère de l'Agro-industrie et de la Sécurité alimentaire (MdAISA) dispose à présent de six programmes : politique et stratégie, compétitivité du commerce de la canne à sucre, développement des commerces autres que celui de la canne à sucre, cheptel, exploitation forestière, biodiversité et conservation. Le programme le plus important (canne à sucre) comporte deux actions. Le budget est approuvé au niveau des actions. La structure organisationnelle du MdAISA compte quatre secrétaires adjoints principaux, chacun responsable uniquement d'un ou deux programmes et d'un ensemble d'activités qui ne sont pas toujours incluses dans la description des programmes. Ainsi, les programmes budgétaires s'alignent de manière pratique sur les responsabilités de gestion au sein du ministère, ce qui permet de garantir que les objectifs des programmes orientent la gestion des ressources de manière stratégique.

L'orientation de la politique se fonde sur une structure budgétaire qui s'inspire des approches de cadre logique. Chacun des programmes du MdAISA comporte jusqu'à trois objectifs prioritaires à résultat unique et un ou deux indicateurs ayant une donnée de référence pour 2011 et des cibles pour 2013, 2015 et 2022. Les programmes comportent jusqu'à sept « services principaux » qui définissent les activités à entreprendre. La plupart des services ont un indicateur de rendement qui leur est attribué avec une donnée de référence pour 2011 et des cibles pour 2013, 2015 et 2022. Le budget de chaque programme est ensuite divisé en catégories économiques classiques (autrement dit, salaires, biens et services, subventions/dons, etc.) Le secrétaire adjoint principal qui est responsable de chaque programme et sous-programme doit garantir la prestation de services et l'atteinte des indicateurs tout en accomplissant les autres tâches incluses dans la structure organisationnelle.

Source : CABRI (2010) ; MdFDE 2013, Document budgétaire et site WEB (pour la structure organisationnelle).

CDMT et stratégies nationales

L'élaboration du budget-programme est particulièrement efficace si elle s'accompagne d'une budgétisation interannuelle à travers les CDMT adoptés par de nombreux pays africains. Ils garantissent que les changements importants que subit l'allocation des ressources sont mis en œuvre de manière planifiée sur plusieurs années.

Idéalement, un CDMT doit bénéficier du soutien des stratégies nationales et sectorielles ou des plans de développement. Ils apportent une orientation supplémentaire aux dépenses sans les contraintes strictes de disponibilité des ressources propres aux budgets et CDMT. Toutefois, les stratégies nationales doivent toujours être ancrées dans le réalisme et adopter des techniques de mise en place progressive et de planification d'urgence pour garantir la cohérence avec les contraintes fermes en matière de ressources propres à l'élaboration du budget.

5.3 Soutien des donateurs

Traditionnellement, le soutien des donateurs pour l'agriculture a lieu sous forme d'investissements dans un projet précis ou dans des projets locaux intégrés. Les donateurs ont également apporté leur soutien à des projets nationaux associés à des activités ou programmes gouvernementaux spécifiques. La Déclaration de Paris (2005) et la transition vers un alignement sur les priorités et systèmes gouvernementaux ont conduit à des exemples de soutien de donateurs faisant appel à une approche plus sectorielle, s'appuyant sur l'expérience issue des approches sectorielles (SWAp) dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Dans la plupart des SWAp, le financement des donateurs passe par le budget en échange d'un ensemble d'engagements politiques gouvernementaux. Voici des exemples de SWAp dans l'agriculture africaine :



- Au Mozambique, PROAGRI 1 s'est déroulé entre 1998 et 2003 et impliquait la mise en commun du financement des donateurs mais ne passait pas par le budget. Il reposait sur trois objectifs : le renforcement des institutions, l'amélioration de la productivité et l'utilisation durable des ressources naturelles (Cabral, Shrivastava & Muendane, 2007). La première phase a été critiquée car elle se concentrait trop sur le développement institutionnel, surtout au niveau central, avec peu de retombées pour les agriculteurs. PROAGRI 2 concernait le renouvellement de l'engagement des donateurs vis-à-vis d'une approche sectorielle, avec un apport de ressources passant par le budget. Il a poursuivi son soutien pour le renforcement des institutions et a tenté de répondre aux critiques concernant la phase 1 en introduisant des indicateurs de résultats énoncés dans un cadre d'évaluation des performances convenu avec les donateurs. Toutefois, les résultats obtenus s'avéraient toujours décevants et plusieurs donateurs principaux se sont retirés de la SWAp. Vers la fin du PROAGRI, le gouvernement a également exprimé sa frustration quant aux difficultés rencontrées pour obtenir des résultats sur le terrain, et a donc lancé le Plan d'action pour la production agricole (PAPA), qui affichait une approche plus ambitieuse et interventionniste en vue d'obtenir des résultats sur le terrain. PROAGRI 1 & 2 ont été suivis du Plan stratégique de développement du secteur agricole (PEDSA) (2010 à 2019), qui s'aligne sur le PDDAA et met davantage l'accent sur la productivité et l'infrastructure. Il existe toujours une certaine quantité de fonds communs de donateurs, mais le soutien revient à des activités ciblées dans le cadre du PEDSA et à son instrument d'investissements, le Plan national d'investissements dans le secteur agricole (PNISA) entre 2013 et 2017.
- En Ouganda, il existe un Cadre conjoint d'assistance (JAF) qui a enregistré de grandes avancées en matière de coordination du soutien des donateurs. Ces avancées se sont concentrées sur quatre secteurs prioritaires qui bénéficient de la majorité du soutien du budget et du budget sectoriel. Bien que l'agriculture ne soit pas un de ces secteurs, les donateurs ont créé un groupe conjoint de donateurs qui soutient le programme du Service national de conseil agricole (NAADS). Il a initialement été lancé par le gouvernement dans le but d'attirer le financement du secteur par les donateurs. Toutefois, les donateurs ont été prudents avant d'apporter leur soutien et désireux de voir les services publics répondre aux demandes des agriculteurs, tandis que le gouvernement attendait que le NAADS lutte plus directement contre la pauvreté, notamment en apportant du matériel, du cheptel et des intrants.
- En Zambie, les donateurs ont apporté un appui budgétaire global (GBS) pour permettre au gouvernement de poursuivre ses priorités politiques dans le secteur de l'agriculture, bien que les trois indicateurs suivants dans le Cadre d'aide à la performance du GBS aient été en lien avec l'agriculture : gestion budgétaire cohérente dans le secteur de l'agriculture, augmentation des zones irriguées et nouvelle loi sur les finances et marchés ruraux. Le budget de l'agriculture s'est rapidement développé au cours de ces dernières années, ce qui indique un fort engagement gouvernemental dans les documents de politiques nationales, mais il n'a pas atteint les niveaux du Plan national de développement (Kemp et coll., 2011). Certains donateurs ont continué de fournir un tiers du financement pour l'agriculture grâce à des soutiens inégaux et imprévisibles de projets. Les subventions représentaient deux tiers des dépenses publiques au début du siècle malgré les opinions de certains donateurs qui jugeaient les subventions comme un usage peu efficace des fonds publics. Une étude économique approfondie de l'impact des subventions n'a pas permis aboutir à des conclusions probantes (Chiwele et coll., 2010).



L'expérience du Mozambique, de l'Ouganda et de la Zambie suggère que les SWAp dans le secteur de l'agriculture pourraient être efficaces dans le renforcement de la capacité des institutions mais qu'il est difficile de garantir que cela conduise à des avantages dans le secteur, même avec un soutien considérable et soutenu sur de longues périodes. En théorie, l'adoption de la budgétisation axée sur l'efficacité devrait permettre de garantir que les institutions nouvellement renforcées produisent des résultats mais l'expérience des SWAp suggère qu'il existe de graves problèmes d'inertie dans les systèmes de dépenses publiques qui rendent difficile l'obtention de résultats.

5.4 Évaluation des politiques et étude d'impact

Les budgets sont orientés par les déclarations de politiques, notamment les stratégies sectorielles et nationales. Typiquement, ces stratégies sont créées ou modifiées tous les trois à cinq ans ou lorsqu'un nouveau gouvernement conduit des réformes stratégiques majeures. Le processus par lequel les stratégies sectorielles ou nationales influencent le budget est complexe et varié. Souvent, la stratégie nationale sert à influencer la hiérarchisation des affaires lors des négociations au sein du Conseil des ministres. Dans de nombreux pays, il existe également un processus démocratique qui implique les médias et un débat public sur la valeur des différentes politiques et les évaluations peuvent peser dans le débat public.

Les évaluations peuvent être *ex-ante* et évaluer l'impact futur de nouvelles initiatives politiques, ou *ex-post* et évaluer les expériences passées qui influencent les politiques futures. Idéalement, les évaluations *ex-ante* se basent sur les données des évaluations *ex-post*, quand elles existent.

Au cours des vingt dernières années, dans de nombreux pays africains, les stratégies nationales ont pris la forme de Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). Après dix années d'expérience avec les DSRP, une évaluation du Comité conjoint de mise en œuvre des DSRP de la Banque mondiale et du FMI a conclu que les DSRP n'étaient pas suffisamment factuels. En conséquence, un programme d'analyses de l'impact sur la pauvreté et le social (AIPS) a été mis en place et il s'applique à présent à plusieurs centaines de politiques. Les AIPS s'appuient sur les principes bien établis de l'évaluation avec pour exigence particulière de se focaliser sur l'impact des politiques sur la répartition.

Un fonds fiduciaire à donateurs multiples a été mis en place en 2010 pour financer les activités d'AIPS liées aux opérations de la Banque mondiale. D'après le site AIPS de la Banque mondiale, 12 études d'impact sur la pauvreté et la situation sociale ont été entreprises en Afrique, dont une qui traite du secteur de l'agriculture. En outre, une AIPS datant de 2004 sur la stratégie agricole ghanéenne FASDEP 1 a conduit à des changements dans FASDEP 2, notamment un accent renforcé sur la sécurité alimentaire (Zimmermann et coll., 2009).



Analyse d'impact sur la pauvreté et la situation sociale : une technique d'évaluation de l'efficience

Tout comme de nombreux pays africains, les DSRP zambiens soulignent le rôle des petites exploitations agricoles dans la réduction de la pauvreté. La Banque mondiale a soutenu une AIPS en Zambie dont le but était d'évaluer le potentiel de réduction de la pauvreté et qui a examiné si les réformes agricoles contenues dans les DSRP étaient l'usage le plus efficace que l'on puisse faire des rares ressources publiques. L'étude s'est concentrée sur trois politiques : terres, subvention d'intrants et routes en milieu rural.

Les politiques agraires impliquaient la transition de la tenure coutumière vers la propriété étatique. L'AIPS a conclu que les terres ne constituent pas une contrainte active pour la majorité des zambiens et que l'accès aux intrants, à la technologie et aux infrastructures est plus important. En outre, l'AIPS a constaté que la propriété étatique n'améliorait pas nécessairement la sécurité de la tenure et que, bien que la tenure coutumière permette des abus, la propriété étatique est également incertaine, surtout compte tenu des risques élevés qu'implique l'exploitation agricole en Zambie et la probabilité de perte de titre foncier dans les mauvaises années s'il est remis en nantissement. L'inefficacité du ministère des Ressources foncières constituait également une contrainte majeure pour l'efficacité de la mise en œuvre de la réforme agraire.

L'AIPS sur les subventions inhérentes à l'achat des engrais a constaté que la baisse des subventions dans les années 1990 avait conduit à une baisse drastique du recours aux engrais. Deux programmes de subventions ciblées ont été mis en place récemment et, malgré quelques difficultés d'ordre opérationnel, elles ont stimulé la hausse du recours aux engrais par les petits exploitants agricoles et accessoirement amélioré les organisations et coopératives communautaires. Toutefois, il faudra faire preuve d'une plus grande clarté pour ne pas négliger l'émergence d'un commerce des engrais dans le secteur privé.

Le Programme d'investissement dans le secteur routier (ROADSIP), qui apporte son soutien aux routes en milieu rural, implique des réformes considérables dans les institutions gouvernementales, notamment le transfert des responsabilités des ministères vers les agences. L'AIPS a constaté que l'impact des réformes a été "positif mais pas renversant" et a suggéré, pour garantir l'efficacité des dépenses sur les réformes, de prêter une attention accrue aux communautés, aux gouvernements locaux et au secteur privé afin de contribuer à l'entretien des routes.



6. Conclusion

Les dix points de dialogue les plus importants

1. L'avantage de publier des informations de gestion sur l'efficience interne qui pourraient faciliter le partage d'expériences mais qui pourraient induire en erreur et conduire à des problèmes de démotivation.
2. Les circonstances dans lesquelles une prestation égale des services ne serait pas efficiente et savoir s'il existe des formules capables de mettre au point une égalité modifiée sur la base de facteurs tels que la densité de la population, les revenus et les ressources naturelles.
3. Le niveau de précision requis pour effectuer une analyse comparative sérieuse des frais généraux et savoir si une analyse de ces frais permettrait de déterminer lorsque les frais généraux sont trop élevés ou trop bas.
4. Comment déterminer si l'augmentation de la part des dépenses attribuées aux salaires ou aux coûts opérationnels améliorera l'efficience?
5. Dans quelle mesure peut-on compter sur l'ACA et autres techniques d'évaluation quantitative en tant que source principale de données sur l'efficience relative des divers programmes et projets et comme moyen adapté de tenir compte d'un impact plus important?
6. La valeur des approches intégrées de développement rural et les démarches institutionnelles appropriées pour garantir la coordination tout en limitant les risques de dépendance et d'injustice associés aux PDRI dans les années 1980.
7. Les contributions relatives de la budgétisation courante axée sur les résultats et des études plus approfondies de l'évaluation et de l'amélioration de l'efficience.
8. Comment garantir au mieux que le soutien des donateurs pour l'amélioration continue de l'efficience soit intégré dans les systèmes gouvernementaux de gestion de l'efficience?
9. Comment garantir que le soutien budgétaire pour l'agriculture soit utilisé efficacement et qu'il trouve un équilibre convenable entre le renforcement des institutions et les avantages pour les exploitants agricoles et autres?
10. La valeur potentielle de la mise en place d'un système structuré de partage de l'expérience en vue de l'amélioration de l'efficience des services agricoles [par ex., grâce à un tableau de bord (ou fiche d'évaluation) de la planification agricole africaine].

6.1 Données probantes sur l'efficience des dépenses agricoles

Efficience technique

La majorité des départements au sein des ministères de l'Agriculture dispose d'informations de gestion pour contrôler l'efficience des services. Notamment des informations conçues pour garantir que la prestation de services est équitable compte tenu de la nature de la demande pour ces services dans le pays. Toutefois, ces informations sont rarement publiées et il n'existe aucune preuve de l'utilisation de tels indicateurs de gestion. Le développement progressif de l'élaboration du budget-programme pourrait promouvoir une utilisation plus transparente des indicateurs. Toutefois, les indicateurs utilisés pour l'élaboration du budget-programme mettent souvent l'accent sur les extrants et les résultats sans nécessiter une estimation explicite de l'efficience. Des inquiétudes grandissantes chez les gouvernements et les donateurs concernant la rentabilité pourraient permettre d'accroître l'importance du contrôle de la rentabilité à l'avenir.



Efficience allocative

L'ACA est largement utilisée pour évaluer la rentabilité des politiques, programmes et projets dans le secteur de l'agriculture. Elle est commode car elle fournit un cadre qui permet l'évaluation individuelle des initiatives sans nécessiter de système d'application complet. En conséquence, les ressources attribuées à l'analyse peuvent être à la hauteur de l'importance de l'initiative et cela permet d'éviter le risque de surcharge bureaucratique parfois associé aux systèmes plus ambitieux.

Toutefois, les techniques d'évaluation de l'efficience allocative posent également problème. Plus particulièrement l'analyse quantitative qui aboutit souvent à des scénarios très différents. Le processus d'évaluation de la sensibilité des résultats par rapport aux hypothèses constitue une partie hautement informative de la mise au point des politiques, programmes et projets. Concrètement, cette analyse de sensibilité devrait permettre l'intégration de la gestion du risque dans la mise au point des programmes. Toutefois, le large éventail de résultats obtenus signifie qu'il n'est pas facile d'effectuer des comparaisons directes entre les sous-secteurs agricoles sans une compréhension approfondie des hypothèses qui sous-tendent l'analyse.

Efficience interne

On convient généralement que le soutien agricole doit couvrir un certain nombre de sous-secteurs, notamment la vulgarisation et la recherche (pour les récoltes et le cheptel), la facilitation du marché, les ressources en eau et les terres. Les routes en milieu rural sont également importantes mais ne sont pas l'objet principal de ce document. Il n'existe aucune donnée comparative sur la structure des dépenses parmi les sous-secteurs, ce qui rend difficile toute orientation quant à l'équilibre optimal. Toutefois, il semble évident qu'il existera des fluctuations importantes entre les pays dans l'attribution optimale des ressources parmi les sous-secteurs agricoles. Les informations sur l'efficience allocative des dépenses dans les sous-secteurs constituent une source importante de données pour l'identification des sous-secteurs qui disposent du plus grand potentiel d'augmentation du budget et ceux pour lesquels il conviendrait peut être de réformer, voire de réduire le budget.

6.2 Vers une banque de données africaine sur l'efficience budgétaire

Ce document a parcouru les données disponibles sur l'efficience technique et allocative mais n'a trouvé qu'un nombre limité d'exemples. Il existe certainement d'autres exemples, notamment des systèmes d'évaluation de la rentabilité qui sont intégrés dans la gestion courante et qui n'ont été ni compilés ni publiés. La mise en place d'une banque panafricaine de données comparatives serait très utile afin d'utiliser l'efficience pour gérer et évaluer les nouvelles politiques, les nouveaux programmes et projets. Cela pourrait débiter avec des données sur la manière dont les ministères africains de l'Agriculture utilisent les indicateurs de gestion, notamment :

- l'adoption d'exploitants agricoles par les agents de vulgarisation ;
- le coût de chaque nouvelle variété introduite ;
- les taux de vaccination ;
- le coût par hectare de terre irriguée ;
- le coût par agriculteur touché par les nouveaux systèmes d'information sur les marchés ;
- les coûts de gestion des subventions comme pourcentage des dépenses totales ;
- les coûts de gestion des services financiers ruraux comme pourcentage des prêts octroyés ;



- le coût par kilomètre de route en milieu rural ; et,
- les frais généraux de projets.

En plus des données sur les indicateurs de gestion susmentionnés, une banque d'études sur les avantages issus des dépenses agricoles serait utile. La majeure partie de cette collection d'études serait constituée d'exemples si l'ACA s'appliquait aux dépenses agricoles. Toutefois, cette collection pourrait également comporter des exemples de l'utilisation grandissante de techniques plus mixtes qui tentent de capter un éventail plus large d'avantages.

6.3 Budgétisation axée sur les résultats

Pour une budgétisation axée sur les résultats, l'ensemble des ministères de l'Agriculture doit définir ses objectifs ainsi que des indicateurs et des cibles qui puissent servir à évaluer dans quelle mesure ces objectifs sont atteints. Cela permet de déléguer la gestion des ressources budgétaires à la haute direction des ministères tout en apportant le moyen de garantir leur utilisation convenable. Les indicateurs de cibles doivent être au cœur de l'évaluation de l'efficacité allocative.

Si les ministères disposent d'objectifs et de cibles clairement définis, ils disposent d'un cadre dans lequel ils peuvent mettre en application les données disponibles sur l'efficacité. Des cibles plus générales et des données sur les dépenses constituent des jalons de performance par rapport auxquels il est possible de comparer les résultats attendus de chaque initiative. Il ne faut pas s'attendre à ce que ce genre d'analyse conduise systématiquement à une prise de décisions sur l'attribution des ressources mais il apporte un cadre et un ensemble de normes qui orientent les décisions politiques.

6.4 Vers un tableau de bord de la planification agricole africaine (AAPS)

Ce document dresse le bilan de l'efficacité des dépenses publiques africaines dans le milieu de l'agriculture, des méthodes employées pour évaluer l'efficacité et de l'utilisation des données en vue d'influencer l'attribution du budget. Les systèmes efficaces affichent les caractéristiques suivantes :

- A un financement clair et distinct pour chaque ministère impliqué dans la prestation de services agricoles ;
- B les changements apportés aux budgets ministériels sont clairement influencés par une politique factuelle ;
- C des indicateurs de performance simples pour chaque ministère qui sont évalués et pris en compte concrètement lors de la préparation des budgets ;
- D le calcul par les ministères de l'efficacité économique des investissements de grande envergure (par ex., coûts-avantages ou rentabilité) ;
- E une stratégie agricole nationale en cohérence avec le plan national de développement ;
- F clairement établir le rôle du gouvernement pour chaque ministère ;
- G des attributions de ressources à moyen terme pour l'ensemble des priorités de la stratégie agricole, avec des contraintes sur les ressources qui garantissent que les dépenses totales prévues dépassent de peu les dépenses du CDMT pour l'agriculture ;
- H une rétroaction efficace entre le gouvernement et les exploitants agricoles pour l'ensemble des activités ;
- I une coordination avec les politiques intersectorielles (notamment la sécurité alimentaire, les sexes, les changements environnementaux et climatiques) mais sans duplication de financement entre les secteurs et les sous-secteurs.



Il est possible d'avoir recours à un système de tableaux de bord afin de classer ces caractéristiques sur une échelle de 1 à 4. Le classement se fait normalement par un groupe d'experts qui couvre les ministères centraux de l'Économie ainsi que les ministères impliqués dans la prestation de services agricoles. Cet exercice a été effectué à titre explicatif pour l'Ouganda et l'Éthiopie sur la base des opinions personnelles d'un expert unique (voir Tableau 5). L'objectif de l'AAPS ne serait pas de classer les pays mais plutôt de les aider à se concentrer sur les domaines dans lesquels ils doivent progresser et d'apporter un moyen aisé de référence à l'expérience comparative d'autres pays, ce qui permettrait aux pays d'identifier des exemples possibles de bonnes pratiques.

Tableau 5 : Exemple de tableaux de bord de la planification agricole africaine pour l'Ouganda et l'Éthiopie

		Ouganda	Éthiopie
A	Budgets séparés pour les ministères	4	4
B	Révisions budgétaires influencées par les politiques	4	3,5
C	Utilisation d'indicateurs de performance pour chaque ministère	2	3
D	Analyse coûts-avantages pour les initiatives de grande envergure	2	2
E	Existence d'une stratégie agricole nationale actualisée	4	4
F	Rôle clair du gouvernement pour chaque ministère	3	4
G	Attributions réalistes des ressources dans la stratégie à moyen terme	3,5	3
H	Rétroaction des exploitants agricoles communiquée au gouvernement	2	2
I	Coordination avec la politique intersectorielle	4	2
	Score moyen	3,1	3,1

Remarque : 1 = non exécuté ; 2 = exécuté en théorie, mais non actif en pratique ; 3 = exécuté, mais nécessite des améliorations ; 4 = entièrement opérationnel.



Références

- Adams M (2005) *Land reform, agriculture and poverty reduction*. Document de travail de l'équipe chargée des ressources naturelles renouvelables et de l'Agriculture, Division politique du DFID.
- Alene A, Yigezu Y, et coll., (2011). *Measuring the effectiveness of agricultural R&D in sub-Saharan Africa from the perspectives of varietal output and adoption: Initial results from the Diffusion of Improved Varieties in Africa project*. Conférence ASTI, Document de travail n° 7, Disponible sur le site : <http://www.asti.cgiar.org/pdf/conference/Theme3/Walker.pdf>.
- Allen R (2009) *The challenge of reforming budgetary institutions in developing countries*. Document de travail du FMI WP/09/96. Disponible sur le site : <http://blog-pfm.imf.org/files/wp09961.pdf>.
- Alston JM, Marra MC, Pardey PG & Wyatt TJ (1998) *Research returns redux: A meta-analysis of the returns to agricultural R&D*. Document de réflexion n° 38 de la Division EPTD (Division de l'environnement et de la technologie de production) de l'IFPRI, Disponible sur le site : <http://www.ifpri.org/sites/default/files/pubs/divs/eptd/dp/papers/eptdp38.pdf>.
- Anandajayasekeram P, Davis KE & Workneh S (2007) Farmer field schools: An alternative to existing extension systems? Experience from eastern and southern Africa. *Journal of International Agricultural and Extension Education* 14(1): 81 à 93. Disponible sur le site : http://www.aiaee.org/attachments/125_Anandajayasekeram-Vol-14.1-7.pdf.
- Baltzer K & Hansen H (2012) *Agricultural input subsidies in sub-Saharan Africa*. Étude d'évaluation de Danida. Disponible sur : <http://www.oecd.org/derec/49231998.pdf>.
- Beintema N & Stads G-J (2011) *African agricultural R&D in the new millennium: Progress for some, challenges for many*. Disponible sur le site : <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/pr24.pdf>.
- Benin S, Kennedy A, Lambert M & McBride L (2010) *Monitoring African agricultural development processes and performance: A comparative analysis*. ReSAKSS Rapport annuel 2010 sur les tendances et les perspectives, IFPRI. Disponible sur le site : http://resakss.files.wordpress.com/2011/06/resakss_aw_ator_2010_web.pdf.
- Cabral L, Shrivastava A & Muendane C (2007) *Formulating and implementing sector-wide approaches in agriculture and rural development: The National Programme of Agrarian Development (PROAGRI) – Mozambique*. Disponible sur le site : www.donorplatform.org/load/2411.
- CABRI (Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire) (2010) *Élaboration du budget-programme : Expériences et enseignements de l'Île Maurice*. Disponible sur le site : <http://www.cabri-sbo.org/en/publications-and-documents>.
- Cattell K & Boaden B (1999) *Performance evaluation of the Savings and Credit Co-operative League of South Africa (SACCOL)*. Disponible sur le site : http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABR471.pdf.
- Chiwele D, Fowler M, Humphrey E, Hurrell A & Willis J (2010) *Agriculture case study: Evaluation of budget support in Zambia*. Oxford Policy Management.
- Daane J, Francis J, Oliveros O & Bolo M (2008) *Performance indicators for agricultural innovation systems in the ACP region*. Disponible sur le site : http://www.icra-edu.org/objects/ard-european/Final_Report_CTA_ASTIPerformanceIndicator_2008workshop.pdf.



- Deininger K, Hoogeveen H & Kinsey B (2002) *Benefits and costs of land reform in Zimbabwe with implications for southern Africa*. Document de conférence CSAE. Disponible sur le site : <http://www.csae.ox.ac.uk/conferences/2002-UPaGiSSA/papers/Hoogeveen-csae2002.pdf>.
- De Kemp A, Faust J & S Leiderer (2011) *Between high expectations and reality: An evaluation of budget support in Zambia*. Rapport de synthèse. Disponible sur le site : <http://www.oecd.org/countries/zambia/49210553.pdf>.
- Dorward A, Hazell P & Poulton C (2007). *Rethinking agricultural input subsidies in poor rural economies*. Future Agricultures Discussion Paper. Disponible sur le site: http://fac.dev.ids.ac.uk/pdf%20files/rethinking_input_subsidies.pdf.
- Evenson R (1994) *Improving agricultural extension: A reference manual*. FAO. Disponible sur le site: <http://www.fao.org/docrep/W5830E/w5830e06.htm>.
- Immonen S & Fischer K (2012) *Experiences of outcome monitoring in the CGIAR*. Disponible sur le site : http://www.sciencecouncil.cgiar.org/fileadmin/templates/ispdc/documents/Program_Evaluation/Attention_to_Outcomes-Dec_2011.pdf.
- Inocencio A, Kikuchi M, Tonosaki M, Maruyama A, Merrey D, Sally H & De Jong I (2007) *Costs and performance of irrigation projects: A comparison of sub-Saharan Africa and other developing regions*. Rapport de recherche n° 109 de l'IIGE. Disponible sur le site : http://www.iwmi.cgiar.org/publications/IWMI_Research_Reports/PDF/PUB109/RR109.pdf.
- IODParc (2013) *Impact evaluation of the Protracted Relief Programme II, Zimbabwe*. Document non publié.
- Jorgensen SL & Loudjeva Z (2005) *A poverty and social impact analysis of three reforms in Zambia: Land, fertilizer, and infrastructure*. Disponible sur le site : http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/07/05/000012009_20050705151227/Rendered/PDF/32858.pdf.
- Kingombe C (2011) *Achieving pro-poor growth through investment in rural feeder roads: the role of impact evaluation*. Note d'information de l'ODI. Disponible sur le site : <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7135.pdf>.
- Kizito AM (2011) *The structure, conduct and performance of agricultural market information systems in sub-Saharan Africa*. Disponible sur le site : http://aec.msu.edu/theses/fulltext/kizito_phd.pdf.
- Lukkainen J (2012) *A comparison of extension methods used by different agricultural extension service providers in Nyandarua County, Kenya*. Disponible sur le site : http://publications.theseus.fi/bitstream/handle/10024/49890/Luukkainen_Jonna.pdf?sequence=1.
- Lynam J, Beintema N & Annor-Frempong I (2012) *Agricultural R&D: Investing in Africa's future: Analyzing trends, challenges, and opportunities*. Document de travail ASTI/IFPRI-FARA. Disponible sur le site : <http://www.asti.cgiar.org/pdf/ASTI-FARA-Conference-Synthesis.pdf>.
- Marongwe L, Kwazira K, Jenrich M, Thierfelder C, Kassam A & Friedrich T (n.d.) *The role of conservation agriculture in increasing crop productivity for smallholder farmers in Zimbabwe*. Disponible sur le site : http://aciagov.au/files/node/14068/the_role_of_conservation_agriculture_in_increasing_17601.pdf.
- Mazvimavi K (2011) *Socio-economic analysis of conservation agriculture in southern Africa*. Document n° 2 du réseau de la FAO. Disponible sur le site : <http://devstudies.wisc.edu/docs/Kizito%20REOSA%20Network%20Paper%202%20Socioeconomic%20Analysis.pdf>.



- Milder J, Majanen T & Scherr SJ (2011) *Performance and potential of conservation agriculture for climate change adaptation and mitigation in sub-Saharan Africa: An assessment of WWF and CARE projects in support of the WWF-CARE Alliance's Rural Futures Initiative*. Disponible sur le site : http://www.foodgrainsbank.ca/uploads/CARE-WWF-EcoAgriculture_Conservation_Agriculture_in_Sub-Saharan_Africa_FINAL_REPORT_2011-02-2811.pdf.
- Morris J, Spens T, Weare P, Robertson C & Imbert-Terry A (2003) *Synthesis of integrated rural development projects*. Disponible sur le site : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67873/ev438s.pdf.
- Okwee A (2011) Corporate governance and financial performance of SACCOs in the Lango sub-region. Master's Thesis, Makerere Business School. Disponible sur le site : http://www.mubs.ac.ug/docs/masters/acc_fin/Corporate%20governance%20and%20financial%20performance%20of%20saccos%20in%20lango%20sub%20region..pdf.
- Olubode-Awosola OO, Chilonda P, Minde I & Bhatt Y (2008) *Indicators for monitoring and evaluation of agricultural performance and shared goals in southern Africa*. Document de travail n° 24 du ReSAKSS. Disponible sur le site : www.resakss.org/index.php?pdf=42466.
- Raitzer DA (2003) *Benefit-cost meta-analysis of investment in the international agricultural research centres of the CGIAR*. Disponible sur le site : http://www.sciencecouncil.cgiar.org/fileadmin/templates/ispc/documents/Publications/1b-Publications_Reports_briefs_SPIA/SC_SPIA_Benefit-Cost_Meta-analysis_Sep2003.pdf.
- Rakotoarisoa MA, lafrate M & Paschali M (2011) *Why has africa become a net food importer? Explaining Africa agricultural and food trade deficits*. Division du Commerce et des marchés de la FAO. Disponible sur le site : <http://www.fao.org/docrep/015/i2497e/i2497e00.pdf>.
- Riverson J, Gaviria J & Thriscutt S (1990) *Rural roads in sub-Saharan Africa: Lessons from World Bank experience*. Document technique n° 141 de la Banque mondiale. Série du Service technique Afrique. Disponible sur le site : <http://www4.worldbank.org/afr/ssatp/Resources/WorldBank-TechnicalPapers/TP141.pdf>.
- Rusinamhodzi L, Corbeels M, Van Wyk MT, Rufino MC, Nyamangara J & Giller KE (2011) A meta-analysis of long-term effects of conservation agriculture on maize grain yield under rain-fed conditions. *Agronomy for Sustainable Development* 31(4): 657 à 673.
- Schick A (1998) *A contemporary approach to public expenditure management*. Banque mondiale. Disponible sur le site : http://www.mof.go.jp/international_policy/research/fy2005kenkyukai/1803pfm_16.pdf.
- Scoones I, Marongwe N, Mavedzenge B, Murimbarimba F, Mahenehene J & Sukume C (2010) *Zimbabwe's land reform: Myths and realities*. Disponible sur le site : <http://www.yale.edu/agrarianstudies/colloqpapers/12scoones.pdf>.
- Shah T, Van Koppen B, Merrey D, De Lange M & Samad M (2002) *Institutional alternatives in African smallholder irrigation: Lessons from international experience with irrigation management transfer*. Rapport de recherche n° 60 de l'IIGE. Disponible sur : http://www.iwmi.cgiar.org/Publications/IWMI_Research_Reports/PDF/pub060/Report60.pdf.
- Stifel D, Minten B & Koro B (2012) *Economic benefits and returns to rural feeder roads: Evidence from a quasi-experimental setting in Ethiopia*. Document de travail n° 40 de l'ESSP II. Disponible sur le site : <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/esspwp40.pdf>.
- Tambi EN, Maina OW, Mukhebi AW & Randolph TF (1999) Economic impact assessment of rinderpest control in Africa. *Rev. Sci. Tech. Int. Epiz.* 18(2): 458 à 477.



- Tambi NE, Maina WO & Ndi C (2006) An estimation of the economic impact of contagious bovine pleuropneumonia in Africa. *Rev. Sci. Tech. Int. Epiz.* 25(3): 999 à 1011.
- Twomlow S, Urolov J, Jenrich M & Oldrieve B (2008) Lessons from the field: Zimbabwe's conservation agriculture task force. *Journal of SAT Agricultural Research* 6. Disponible sur le site : <http://www.icrisat.org/journal/Volume6/aes/Twomlow.pdf>.
- Van de Walle D (2008) *Impact evaluation of rural road projects*. Disponible sur le site : http://siteresources.worldbank.org/INTISPMA/Resources/383704-1146752240884/Doing_ie_series_12.pdf.
- Van Koppen B, Namara R & Safilios-Rothschild C (2005) *Reducing poverty through investments in agricultural water management: Poverty and gender issues and synthesis of sub-Saharan Africa case study reports*. Document de travail n° 101 de l'IIGE. Disponible sur le site : www.iwmi.cgiar.org/Publications/Working_Papers/working/WOR101.pdf.
- Wescott CG (2008) *World Bank support for public financial management: Conceptual roots and evidence of impact*. Disponible sur le site : http://siteresources.worldbank.org/EXTPUBSECREf/Resources/pfm_wescott.pdf.
- World Bank (Banque mondiale) (2008) *Public sector reform: What works and why? Une évaluation du GEI de soutien de la Banque mondiale*. Disponible sur le site : http://siteresources.worldbank.org/EXTPUBSECREf/Resources/psr_eval.pdf.
- Wynne A (2005) *Public financial management reforms in developing countries: Lessons of experience from Ghana, Tanzania and Uganda*. Document de travail n° 7 de l'ACBF. Disponible sur le site : <http://www.partnership-africa.org/sites/default/files/Africa%20Capacity%20Bldg%20Initiative%20study%20of%20financial%20mgt%20reform%20in%20Africa.pdf>.
- You L (2008) *Irrigation investment needs in sub-Saharan Africa, World Bank Africa infrastructure country diagnostic*. Document d'information n° 9 de l'IFPRI. Disponible sur le site : <http://www.eu-africa-infrastructure-tf.net/attachments/library/aicd-background-paper-9-irrig-invest-summary-en.pdf>.
- Zimmermann R, Brüntrup M, Kolavalli S & Flaherty K (2009) *Agricultural policies in sub-Saharan Africa: Understanding CAADP and APRM policy processes*. Disponible sur le site : [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ANES-7X8J53/\\$FILE/Studies%2048.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ANES-7X8J53/$FILE/Studies%2048.pdf).



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER