



Dinka herders care for their cattle near Mapourit, Sudan. Photograph by Douglas Engle and reproduced with his permission.

Executive Summary

Sub-Saharan Africa is a highly complex Region of 47 countries with 7 distinctly different colonial histories. It is also highly diverse, with more than 700 million people and at least 1,000 different ethnic groups. The Region is a critical development priority. It includes some of the world's poorest countries, and during the past two decades the number of poor in the Region has doubled to 300 million—more than 40 percent of the Region's population. Africa remains behind on most of the Millennium Development Goals (MDGs) and is unlikely to reach them by 2015.

A major drag on Africa's development is the underperformance of the agriculture sector. This is a critical sector in the Region, because it accounts for a large share of gross domestic product (GDP) and employment. The weak performance of the sector stems from a variety of constraints that are particular to agriculture in Africa and make its development a complex challenge. Poor governance and conflict in several of the countries further complicate matters. IEG has assessed the development effectiveness of World Bank assistance in addressing constraints to agricultural development in Africa over the period of fiscal years 1991–2006 in a pilot for a wider assessment of the Bank's assistance to agriculture worldwide.

The central finding of the study is that the agriculture sector has been neglected by both governments and the donor community, including the World Bank. The Bank's strategy for agriculture has been increasingly subsumed within a broader rural focus, which has diminished its importance. Both arising from and contributing to this, the technical skills needed to support agricultural development adequately have also declined over time.

The Bank's limited—and, until recently, declining—support for addressing the constraints on

agriculture has not been used strategically to meet the diverse needs of a sector that requires coordinated intervention across a range of activities. The lending support from the Bank has been “sprinkled” across various agricultural activities such as research, extension, credit, seeds, and policy reforms in rural space, but with little recognition of the potential synergy among them to effectively contribute to agricultural development. As a result, though there have been areas of comparatively greater success—research, for example—results have been limited because of weak linkage with extension and limited availability of such complementary and critical inputs as fertilizers and water. Hence the Bank has had limited success in contributing to the development of African agriculture.

The Challenges of African Agriculture

Agricultural output has grown in Africa, but it is difficult to calculate a reliable growth rate for the Region over the study period because of wide variations across countries and over time. Some countries, such as Gabon, moved from poor performance in 1990–2000 to better performance in 2000–04; others, such as Malawi, moved in the opposite direction. The change has often been dramatic, which makes aggregate growth rates misleading. For example, agriculture in Angola grew at 13.7 percent a year during

2000–04, although growth had retreated by 1.4 percent yearly during 1990–2000. Only about a quarter of the countries in the Region, among them Benin, Burkina Faso, Ghana, Nigeria, and Tanzania, show consistent agricultural growth of over 3 percent in the 1990–2004 period.

Total agricultural output in Africa consists primarily of food crops. Agricultural export crops account for less than 10 percent of total production. While some export crops, including cotton, have contributed to poverty alleviation in countries such as Burkina Faso, food crops have performed poorly in most countries. Cereal yields in Africa, even in 2003–05, were less than half those in South Asia and one-third those in Latin America. Africa also lags behind other Regions in the percentage of cropland irrigated, fertilizer use, and labor and land productivity per worker. While the great strides in South Asia’s agricultural production from 1961 to 2001 were mainly the result of increased yields, gains in food production in Africa were produced primarily through the expansion of cultivated land. Meanwhile, crop yields stagnated.

Beginning in 1973, Africa became a net food importer. Since that time, food production has not kept pace with the rapidly growing population, and food imports have grown rapidly. Meanwhile, Africa’s exports, which are primarily agriculture-based, declined; for several commodities, including coffee, the Region’s share of the world market evaporated. Agricultural subsidies in Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) countries have played a major role in keeping world prices low for several of these crops. This, among other factors, has impacted the adequacy of returns to farmers.

Agriculture in Africa is primarily a family activity, and the majority of farmers are smallholders who own between 0.5 and 2.0 hectares of land, as determined by socio-cultural factors. Women provide about half of the labor force and produce most of the food crops consumed by the family.

Agricultural land in Africa falls into several agro-ecological zones that run across countries. It is largely characterized by poor soils, highly vari-

able rainfall, and frequent droughts. Transport infrastructure is poor, access to irrigation is limited, and under rain-fed conditions, chronic food insecurity is a reality for millions of small farmers. To survive in this harsh environment, most farmers rely on diversified coping strategies. To ensure at least some produce from their land, African farmers normally plant several varieties of crops (typically 10 or more) with different maturation periods, together with trees. Livestock is also an important source of security for farmers in Africa, particularly in lean years. The average smallholder’s access to credit is also extremely limited. Hardy crops such as millet, sorghum, cassava, and other root crops are more important than cereals such as rice and wheat, which were the mainstay of the Asian Green Revolution.

In this environment, for farmers to have an incentive to practice intensive agriculture and take risks with new crop varieties, a number of factors need to come together at the same time, or at least appear in an optimal sequence, including improved seeds, water, credit, and access to markets; good extension advice; and adequate returns through undistorted prices for inputs and outputs. A strategy for development of agriculture in Africa must consider each of these factors in the context of Africa’s unique characteristics and specific local conditions.

Past Approaches to African Agriculture

Until very recently, agricultural development in Africa was neglected by both governments and donors. During the 1960s, immediately following independence, governments in several African countries considered agriculture primarily a source of resources for industrialization. Then, in the 1970s, the World Bank led the shift toward a broader development model in Africa that was consistent with a more general shift in the understanding of development. This committed the institution to integrated rural development to directly attack Africa’s rural poverty and underdevelopment. In the mid-1980s, when African countries faced severe fiscal crises, donors prioritized improvements in the efficiency of resource allocation and pressed agriculture marketing reforms. But structural reforms also fell short of producing the desired growth effects.

The Role of Aid

Bilateral and multilateral donor aid for development of African agriculture declined from \$1,921 million in 1981 to \$997 million in 2001 (in 2001 dollars). Lending from both sources has since rebounded with the increasing focus on African development. OECD data show that although bilateral donors as a group have played a comparatively larger role, the World Bank was the single largest donor to African agriculture between 1990 and 2005. The largest bilateral donors were the United States and Japan.

Foreign private sector flows into Africa are modest in comparison with bilateral and multilateral aid (Hazell and von Braun 2006). Private commercial investment in African agriculture has been largely limited to export crops and higher-potential zones. A number of international seed companies have invested in maize seed multiplication, and in September 2006 the Rockefeller and Bill and Melinda Gates Foundations together launched a new partnership to help Africa develop its agriculture.

Agriculture's Potential and the Bank's Strategy

For Africa to meet the MDGs, it will be necessary to realize the potential of the agriculture sector, to provide the support needed for it to contribute to growth and poverty reduction. Research by Dorosh and Haggblade (2003) and IFPRI (2006a) found that investments in agriculture generally favor Africa's poor more than similar investments in manufacturing.

The World Bank has not had a separate strategy for agriculture in Africa except as part of its wider rural development strategies, and over time the agriculture strategy was subsumed in a broader rural focus. More recently, however, the Africa Action Plan has recognized the agriculture sector as a potential driver of growth.

The Bank's Overall Assistance and Its Assessment

Over fiscal years 1991–2006, the Bank provided the countries of the Africa Region with \$2.8 billion in investment lending (as distinct from

adjustment lending) in agriculture, constituting 8 percent of total Bank investment lending to the Region. A large part of this lending has been in the form of agriculture components in rural projects. In addition, there have been 77 Development Policy Loans with agriculture components, and in 18 of these, agriculture was a significant dimension.

This limited investment lending has performed below par. IEG data show that the percentage of satisfactory outcome ratings for largely agricultural investment projects during 1991–2006 is lower than that for non-agriculture investments in the Region (60 against 65 percent satisfactory). It is also lower than the percentage for similar investment projects in other Bank Regions (73 percent satisfactory). Sustainability ratings are also below average. Although further analysis is needed, the study found that largely agricultural projects in countries with less favorable agricultural conditions have done better than similar projects in countries with more favorable conditions.

The Bank's activities in support of agricultural development in Africa have comprised lending, analytical work, and policy advice. Until very recently the analytical work—necessary for the diagnosis of issues and actions and to help shape the policy advice and lending—has been limited, scattered, of variable quality, and not easily available. In addition, IEG found that there are no specific procedures in place to ensure that the findings of analytical work are systematically reflected in lending and policy dialogue.

IEG found that the lending support provided by the Bank has not reflected the interconnected nature of agriculture activities. Rather, the lending has been “sprinkled” across an array of activities in rural space, including research, extension, marketing reform, drought relief, seed development, and transport, but with little recognition of the relationships among them and the need for all of these areas to be developed at the same time, or at least in an optimal sequence, to effectively contribute to agricultural development. While the Bank's broader rural focus from

the mid-1980s was justified, an unintended result was that it led to less focused attention on the need for various activities that are critical for agricultural development in rural space to come together at the same time or to take place in some optimal sequence.

This review found that none of the top 10 borrowers, among them Côte d'Ivoire, Ethiopia, Tanzania, and Uganda, had received *consistent* and *simultaneous* support across all critical subsectors. That is not to suggest that the Bank should do this alone—it might well be done better in partnership—but the Bank could reasonably be expected to take the lead in fostering such a multifaceted approach, based on its comparative advantage as a multisector lending institution.

Thematic Performance

An assessment of the achievements and shortcomings in the Bank's support by main theme reveals a mixed record:

Agro-ecological diversity. Bank support has helped build the capacity of national research systems and develop zonal stations to give an agro-ecological focus to research. However, there is little indication that Bank projects other than research interventions have systematically adapted activities to diverse country agro-ecological conditions. The ability to respond to local conditions has been the primary appeal of projects that use community-based approaches, but there is little evidence that these approaches, as used in projects in Ghana and Tanzania, for example, are able to respond to agro-ecological diversity.

Fluctuating rainfall and droughts. Bank projects completed through fiscal 2006 have been responsive to drought emergencies and have helped governments set up drought management systems. But they have not been able to help countries such as Malawi, for example, develop a long-term strategic approach to address the basic factors that create food insecurity—that is, to help countries increase agricultural productivity sufficiently to arrest declining

per capita food availability. In this connection, while the Bank has contributed to development of improved millet and cassava varieties through support to research, it has missed the opportunity to recognize the important role that cassava can play in promoting food security in most countries.

Poor soil fertility. The Bank has been party to several international and regional initiatives on this issue, including the *Terr Africa Regional Initiative*, launched in 2005. This multidimensional partnership is expected to promote a collective approach to sustainable land management in the Region. But Bank lending appears to have addressed soil fertility more as an environmental than as an agricultural productivity issue.

Access to water. Though the Bank has identified the need for investment in irrigation, it has done very limited lending for that purpose. The Bank interventions that support water management in rain-fed areas have achieved physical targets, but because of poor monitoring and evaluation (M&E), it is difficult to tell what has worked and what has not.

Improved seeds. The Bank has contributed to the Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR), which has made significant contributions in this area, and Bank projects have also provided opportunity for testing and scaling up technologies, as in Ethiopia and Togo. Nonetheless, seed-related activities have so far made only a modest contribution to increases in crop production. Bank projects have also not been able to address the issue of limited use of seeds by farmers because of inadequate access to complementary inputs.

Farmers' access to credit and rural finance. Overall support from the Bank in this critical area has been limited. Aside from institutional capacity weaknesses in client countries, one reason for this low level of support has been weak project performance in this area, brought about by, among other things, weak implementation of Bank guidelines, particularly regarding eligibility and performance of financial intermediaries.

There is need for the Bank to take greater care in designing and supervising these operations, and all options should continue to be explored for the most appropriate way to provide farmers with the means necessary to increase productivity and incomes.

Poor transport infrastructure. Bank-supported agriculture interventions have made only a limited contribution to improving transport infrastructure to promote market access for agricultural development.

Weak extension. The Bank has helped raise client awareness about the importance of extension to agricultural development. It currently supports a range of partnership approaches (public-private, demand-driven, nongovernmental organizations, and so on), as in Uganda. But the cost, effectiveness, and sustainability of these approaches need to be systematically evaluated.

Price and marketing reform. Though results have been variable across countries, the Bank's effort has contributed to improving the macroeconomic environment and fiscal discipline in several countries. However, these changes were not enough to stimulate private sector investments in several critical areas from which the public sector withdrew. Consequently, most countries in Africa face exorbitant fertilizer prices, inadequate seed production, poor transport, and limited credit access. While the reform process had limited positive impact on food production, it nevertheless boosted production of nontraditional export crops such as mangoes from Mali and flowers from Kenya. Beyond individual countries, the Bank lobbied for a genuinely pro-development Doha Round and for elimination of OECD agricultural subsidies in international forums, but with limited success to date.

Insecurity of tenure. Analytical work has contributed to a better understanding of property rights regimes. But the Bank has found it difficult to provide effective support in this area because of its political, social, and cultural sensitivity.

The Millennium Development Project Hunger Task Force concluded in 2005 that the world could meet the MDG of halving hunger by 2015. Development of African agriculture is critical to achieving this goal, and the World Bank can make a major contribution because it is one of the largest sources of development finance for agriculture and can provide policy advice to governments.

Key Findings on Bank and Country Factors of Performance

Bank factors

- The institution's strategy for the development of the agriculture sector has been part of its rural strategy, and over time the importance of agriculture in the Bank's rural strategy has declined. Both arising from and contributing to this, technical skills to support agricultural development adequately have also declined over time. Data from the Human Resources Department of the World Bank show that there were 17 technical experts mapped to the Agriculture and Rural Development Department in Sub-Saharan Africa in 2006, compared with 40 in 1997.
- The Bank's diagnosis of a country's development status and priorities in the agriculture sector is carried out primarily through analytical work. Until very recently this work has been limited and not readily available. Nor have the findings from analytical work strategically informed Bank–client policy dialogue and lending program design.
- Bank policy advice appears to have had far-reaching implications for the direction of agricultural development in African countries, in particular its policy advice associated with the adjustment agenda. However, results have fallen short of expectations because of weak political support and insufficient appreciation of reality on the ground, among other things.
- The Bank's data systems and support for M&E have been insufficient to adequately inform the institution's effort to develop agriculture in Africa across a broad front. Current data systems do not allow the institution to track in

enough detail how much is being provided for development of specific activities such as seed development and credit. M&E at the project level has been of limited value in answering fundamental questions about outcome, impact, and efficiency, such as who benefited, which crops received support and how, what has been the comparative cost effectiveness, and to what can one attribute gains.

Country factors

- Although the governance environment in several African countries continues to be weak, political commitment for the development of agriculture in client countries appears stronger than in the past. African governments, many of which were allocating less than 1 percent of their budget to agriculture, agreed in July 2003 at the African Union Summit to allocate at least 10 percent of national budgetary resources for programs to support agricultural growth in the next five years.
- Considerable agricultural research capacity exists, although the sustainability of the activities supported remains uncertain. Overall, government capacity in several countries remains weak, and local agriculture ministries are still relatively ineffective partners in promoting development of the agriculture sector. Though further analysis is needed, the study finding that largely agricultural projects in countries with less favorable agricultural conditions have done better than similar projects in countries with more favorable conditions suggests that other factors—such as political economy and country capacity—are also a challenge for agricultural development in Africa.

Recommendations

To effectively support the implementation of the Africa Action Plan and its appropriate focus on agricultural development as a key priority, IEG recommends that the Bank:

1. Focus attention to achieve improvements in agricultural productivity:
 - Establish realistic goals for expansion of irrigation and recognize the need to increase productivity of rain-fed agriculture through improvements in land quality, as well as water and drought management.
 - Help design efficient mechanisms, including public-private partnerships, to provide farmers with critical inputs, including fertilizers, water, credit, and seeds.
 - Support the development of marketing and transport infrastructure.
2. Improve its work on agriculture:
 - Increase the quantity and quality of analytical work on agriculture and ensure that policy advice and lending are grounded in its findings.
 - Support public expenditure analyses to assess resource availability for agriculture and to help set Bank priorities.
 - Rebuild its technical skills, based on a comprehensive assessment of current gaps.
3. Establish benchmarks for measuring progress:
 - Improve data systems to better track activities supported by the Bank.
 - Strengthen M&E to report on project activities in various agro-ecological zones and for different crops and farmer categories, including women.
 - Develop a system to coordinate agricultural activities in a country with road access, market proximity, and soil conditions.

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

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

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

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

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

Les problèmes de l'agriculture africaine

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

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

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

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

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

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

Dans ce contexte, pour inciter les agriculteurs à

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

L'agriculture africaine : Approches antérieures

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

Le rôle de l'aide

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

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

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

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

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

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

L'assistance globale de la Banque mondiale et son évaluation

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

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

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

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

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

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

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

Les résultats par domaines

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

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

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

Variabilité des précipitations et des sécheresses.

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

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

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

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

Accès des agriculteurs au crédit et à la finance rurale.

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

Médiocrité de l'infrastructure de transports.

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

Insuffisance des opérations de vulgarisation agricole.

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

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

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

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

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

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

Les facteurs de performance de la Banque mondiale

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

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

Les facteurs nationaux

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

Recommandations

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

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

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

Resumo Executivo

A África Subsariana é uma Região muito complexa, composta por 47 países com 7 histórias coloniais nitidamente diferentes. É também uma Região muito diversa, com mais de 700 milhões de pessoas e pelo menos 1.000 grupos étnicos diferentes. A Região constitui uma prioridade principal para o desenvolvimento. Nela encontram-se alguns dos países mais pobres do mundo, e durante as duas últimas décadas o número de pessoas pobres na Região duplicou, passando para 300 milhões— mais de 40 por cento da população da Região. A África continua a ficar para trás no que respeita a maioria dos Objectivos de Desenvolvimento para o Milénio (ODM) e é pouco provável que os alcance até ao ano de 2015.

O principal impedimento ao desenvolvimento da África é o fraco desempenho do sector da agricultura. Este sector reveste uma importância fundamental para a Região visto que tem uma grande participação no produto interno bruto (PIB) e no emprego. O fraco desempenho do sector deriva de vários constrangimentos que são específicos à agricultura em África e tornam o seu desenvolvimento um desafio complexo. A debilidade da governação e os conflitos em diversos países complicam as coisas ainda mais. O IEG avaliou a eficácia para o desenvolvimento da assistência prestada pelo Banco Mundial ao abordar os constrangimentos existentes para o desenvolvimento da agricultura na África durante o período compreendido entre os anos fiscais de 1991 e 2006, a título experimental, para depois realizar uma avaliação mais ampla da assistência prestada pelo Banco à agricultura em todo o mundo.

A conclusão central do estudo é que o sector da agricultura tem sido negligenciado tanto pelos governos como pela comunidade de doadores, incluindo o Banco Mundial. A estratégia do Banco para a agricultura está cada vez mais subordinada ao âmbito de uma focalização rural

mais ampla, o que diminuiu a sua importância. Decorrente disso e contribuindo para isso, a competência técnica para apoiar adequadamente o desenvolvimento da agricultura também diminuiu com o tempo.

O apoio limitado, e até recentemente decrescente, do Banco para abordar os constrangimentos à agricultura não foi utilizado estrategicamente para suprir as necessidades diversas de um sector que requer uma intervenção coordenada numa grande variedade de actividades. O apoio dos empréstimos do Banco tem sido “espalhado” por várias actividades agrícolas, tais como, investigação, extensão, crédito, sementes e reformas de política no espaço rural, mas a sinergia potencial entre eles, para contribuir efectivamente para o desenvolvimento da agricultura, pouco foi reconhecida. Consequentemente, o Banco tem tido um êxito limitado na sua contribuição para o desenvolvimento da agricultura na África.

Os Desafios da Agricultura Africana

A produção agrícola aumentou na África, mas é difícil calcular uma taxa de crescimento confiável para a Região durante o período em estudo

devido às grandes variações que existem entre os países e através do tempo. Alguns países, tais como o Gabão, passaram de um desempenho fraco em 1990 – 2000 para um desempenho melhor em 2000 – 2004; outros países, tais como o Malawi, mudou num sentido diferente. A modificação foi frequentemente espectacular, o que faz com que as taxas de crescimento agregadas sejam enganosas. Por exemplo, a agricultura em Angola cresceu a um ritmo de 13,7 por cento anuais durante o período de 2000 – 2004, embora tenha havido uma contracção do crescimento de 1,4 por cento anuais durante o período de 1990-2000. Apenas um quarto dos países da Região, entre os quais o Benin, o Burkina Faso, o Gana, a Nigéria e a Tanzânia mostram um crescimento constante da agricultura de mais de 3 por cento no período de 1990 – 2004.

A produção agrícola total da África consiste principalmente em cultivos alimentares. Os produtos agrícolas para exportação representam menos de 10 por cento da produção total. Se bem que alguns produtos de exportação, incluindo o algodão, tenham contribuído para aliviar a pobreza em países como o Burkina Faso, os cultivos alimentares tiveram um fraco desempenho na maioria dos países. A produção de cereais em África, mesmo em 2003—2005, foi menos de metade da do Sul da Ásia e um terço da produção da América Latina. A África também está atrás de outras regiões na percentagem de terrenos cultivados irrigados, na utilização de fertilizantes, e na produtividade dos trabalhadores e das terras. Embora os grandes avanços na produção agrícola da Ásia do Sul entre 1961 e 2001 tenham sido principalmente o resultado de maiores rendimentos, os aumentos da produção de alimentos em África foram produzidos sobretudo através da ampliação das terras cultivadas. Entretanto, o rendimento dos cultivos estagnou.

A partir de 1973 a África tornou-se um importador de bens alimentares. Desde essa época a produção de alimentos não acompanha o ritmo de crescimento rápido da população e as importações de alimentos aumentaram com celeridade. Entretanto, as exportações da África

que se baseiam principalmente na agricultura, decresceram; no caso de certos produtos, incluindo o café, a participação da Região no mercado mundial evaporou-se. Os subsídios à agricultura nos países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) tiveram um importante papel em manter baixos os preços mundiais de vários desses produtos agrícolas. Isto, entre outros factores, teve repercussões sobre a adequação dos rendimentos dos agricultores.

A agricultura na África é principalmente uma actividade familiar, e a maioria dos agricultores são pequenos proprietários de terrenos com uma extensão que varia entre 0,5 e 2,0 hectares, conforme determinarem os factores sócio-culturais. As mulheres fornecem cerca de metade da força de trabalho e produzem a maioria dos produtos alimentares que a família consome.

As terras agrícolas em África encontram-se em várias zonas agro-ecológicas que se estendem por diversos países. Caracterizam-se em grande medida por solos de má qualidade, pluviosidade muito variável, e secas frequentes. As infra-estruturas de transportes são deficientes, o acesso à irrigação é limitado e, nas condições de cultivos de sequeiro, a insegurança alimentar é uma realidade para milhões de pequenos agricultores. Para sobreviverem neste ambiente inauspício, a maior parte dos agricultores seguem uma diversidade de estratégias para enfrentarem a situação. Para assegurar que obtêm pelo menos alguns produtos agrícolas das suas terras, os agricultores africanos plantam normalmente uma variedade de cultivos (normalmente 10 ou mais) com diferentes períodos de maturação, juntamente com árvores. O gado também é uma fonte importante de segurança para os agricultores da África, especialmente em anos de escassez. O acesso a crédito pelo pequeno proprietário médio também é extremamente limitado. Os cultivos resistentes, tais como o milho-miúdo, o sorgo, a mandioca e outras plantas tuberosas são mais importantes do que os cereais, como o arroz e o trigo, que foram o alimento principal da Revolução Verde da Ásia.

Nesta situação, para que os agricultores tenham um incentivo para praticarem a agricultura intensiva e assumam riscos com novas variedades de cultivos, é necessária a conjugação de alguns factores, ou pelo menos que eles se apresentem numa sequência óptima, o que inclui sementes melhoradas, água, crédito e acesso aos mercados; boa assessoria sobre os serviços de extensão; e rendimentos adequados por meio de preços dos insumos e produtos isentos de distorções. Uma estratégia para o desenvolvimento da agricultura na África tem que levar em conta cada um destes factores no contexto das suas características singulares e das condições locais específicas da África.

As Abordagens do Passado à Agricultura Africana

Até muito recentemente, o desenvolvimento da agricultura na África foi negligenciado, tanto pelos governos como pelos doadores. Durante a década de 1960, imediatamente após a independência, os governos de vários países africanos consideravam que a agricultura era principalmente fonte de recursos para a industrialização. Em seguida, na década de 1970, o Banco Mundial liderou a mudança para um modelo de desenvolvimento mais amplo da África que era compatível com uma mudança mais geral na compreensão do desenvolvimento. Com isto, a instituição comprometeu-se a seguir a via do desenvolvimento rural integrado, destinada a atacar directamente a pobreza e o subdesenvolvimento rurais na África. Em meados da década de 1980, quando os países africanos enfrentavam crises fiscais graves, os doadores deram a prioridade a melhorar a eficiência da repartição de recursos e pressionaram no sentido de serem adoptadas reformas da comercialização dos produtos agrícolas. Mas as reformas estruturais também não chegaram a produzir os efeitos desejados sobre o crescimento.

O Papel das Ajudas

A assistência bilateral e multilateral dos doadores para o desenvolvimento da agricultura na África diminuiu, passando de USD 1.921 milhões em 1981 para USD 997 milhões em 2001 (em dólares

de 2001). Os empréstimos de ambas as fontes ressurgiram desde então, com uma focalização crescente no desenvolvimento da África. Os dados da OCDE mostram que, se bem que os doadores bilaterais agrupados tenham tido um papel comparativamente mais importante, o Banco Mundial por si só foi o maior doador para a agricultura africana entre 1990 e 2005. Os maiores doadores bilaterais foram os Estados Unidos e o Japão.

Os fluxos de capital estrangeiro privado para a África são modestos em comparação com as ajudas bilaterais e multilaterais (Hazell e von Braun 2006). O investimento privado comercial na agricultura africana tem-se limitado em grande medida aos produtos agrícolas para exportação e às zonas com um maior potencial. Algumas empresas de sementes internacionais investiram na multiplicação da semente do milho, e em Setembro de 2006 as fundações de Rockefeller e de Bill e Melinda Gates iniciaram conjuntamente uma nova parceria para ajudar a África a desenvolver a agricultura.

O Potencial da Agricultura e a Estratégia do Banco

Para que a África alcance os Objectivos de Desenvolvimento para o Milénio (ODM) será necessário realizar o potencial do sector da agricultura, para prestar o apoio a que contribua para o crescimento e a redução da pobreza. A investigação realizada por Dorosh e Haggblade (em 2003) e o IFPRI (2006a) chegou à conclusão que os investimentos na agricultura favorecem geralmente as populações pobres da África mais do que investimentos semelhantes na indústria manufactureira.

O Banco Mundial não tem tido uma estratégia distinta para a agricultura na África, excepto como fazendo parte das suas estratégias mais amplas para o desenvolvimento rural, e com o tempo a estratégia para a agricultura foi subordinada a uma focalização mais ampla nas zonas rurais. Porém, mais recentemente, o Plano de Acção para a África reconheceu que o sector da agricultura era potencialmente o motor do crescimento.

A Assistência do Banco em Termos Globais e a Avaliação da Mesma

Durante os anos fiscais compreendidos entre 1991 e 2006, o Banco forneceu aos países da Região da África USD 2,8 bilhões sob a forma de empréstimos para o desenvolvimento (o que é distinto dos empréstimos para o ajustamento) da agricultura, o que constituiu 8 por cento de todos os empréstimos do Banco à Região para o desenvolvimento. Uma grande parte destes empréstimos foi concedida sob a forma de componentes da agricultura nos projectos rurais. Adicionalmente, foram concedidos 77 Empréstimos para a Política de Desenvolvimento com componentes para a agricultura, e em 18 deles a agricultura teve uma dimensão importante.

Estes empréstimos limitados para o desenvolvimento tiveram um desempenho abaixo do normal. Os dados do IEG mostram que a percentagem de classificações de resultados satisfatórios para projectos de investimento sobretudo na agricultura durante o período de 1991 – 2006 é inferior à dos investimentos não relacionados com a agricultura na Região (60 por cento face a 65 por cento satisfatórios). Também é inferior a percentagem para os projectos de investimento semelhantes noutras Regiões do Banco (73 por cento satisfatórios). As classificações da sustentabilidade também são inferiores à média. Embora seja necessário realizar análises adicionais, o estudo verificou que os projectos que se destinam em grande medida à agricultura em países com condições menos favoráveis para a agricultura tiveram melhores resultados do que os projectos semelhantes em países com condições mais favoráveis.

As actividades do Banco de apoio ao desenvolvimento da agricultura na África compreenderam empréstimos, trabalho analítico e assessoria política. Até muito recentemente o trabalho analítico, que é necessário para fazer o diagnóstico das questões e acções e para ajudar a definir a assessoria política e os empréstimos, foi limitado, disperso, de qualidade variável e não era facilmente disponível. Adicionalmente, o IEG verificou que não existem procedimentos específicos para assegurar que as conclusões do

trabalho analítico sejam reflectidas sistematicamente nos empréstimos e no diálogo sobre as medidas de política.

O IEG verificou que o apoio prestado pelo Banco sob a forma de empréstimos não reflectiu a interligação existente entre as várias actividades na agricultura. Em vez disso, os empréstimos foram “espalhados” por uma variedade de actividades no espaço rural, incluindo a investigação, a extensão, as reformas da comercialização, o alívio às secas, o desenvolvimento de sementes e os transportes, mas pouco com um escasso reconhecimento das relações entre elas e da necessidade de desenvolver todas estas áreas simultaneamente ou pelo menos numa sequência óptima, para contribuir efectivamente para o desenvolvimento da agricultura. Embora a focalização mais ampla do Banco nas zonas rurais a partir de meados de 1980 fosse justificada, um resultado indesejado foi ela levou a prestar menos a atenção à necessidade de conjugar as várias actividades que são cruciais para o desenvolvimento da agricultura no espaço rural ou se elas terem lugar numa sequência óptima.

Esta análise verificou que nenhum dos dez maiores mutuários, entre os quais a Côte d’Ivoire, a Etiópia, a Tanzânia, e o Uganda, receberam um apoio *consistente e simultâneo* em todos os subsectores fundamentais. Isto não é uma sugestão para que o Banco o faça sozinho— poderá mesmo ser feito melhor em parceria— mas poder-se-ia esperar razoavelmente que o Banco assuma a liderança na promoção desta abordagem multifacetada, com base na sua vantagem comparativa como instituição que concede empréstimos multisectoriais.

O Desempenho Temático

A avaliação das realizações e limitações do apoio prestado pelo Banco por tema principal revela uma experiência mista:

A diversidade agro-ecológica. O apoio do Banco ajudou a aumentar as capacidades dos sistemas nacionais de investigação e a desenvolver estações zonais para dar uma focalização agro-

ecológica à investigação. Contudo, pouco indica que os projectos do Banco, a não ser as intervenções de investigação, adaptaram sistematicamente as actividades às condições agro-ecológicas diversas. A capacidade de resposta às condições locais tem sido o atractivo principal dos projectos que seguem abordagens baseadas nas comunidades, mas há poucas provas de que estas abordagens, tal como foram seguidas em projectos no Gana e na Tanzânia, por exemplo, possam dar resposta à diversidade agro-ecológica.

A flutuação da pluviosidade e das secas. Os projectos do Banco concluídos até ao fim do ano fiscal de 2006 foram responsivos às emergências causadas pelas secas e ajudaram os governos a instaurar sistemas de gestão das secas. Mas não conseguiram ajudar países, como o Malawi por exemplo, a desenvolver uma estratégia a longo prazo para abordar os factores básicos que criam a insegurança alimentar, isto é, para ajudar os países a aumentarem a produtividade agrícola de maneira suficiente para travar o declínio da disponibilidade per capita de alimentos. A este respeito, se bem que o Banco tenha contribuído para o desenvolvimento de variedades melhoradas de milho-miúdo e de mandioca, mediante o apoio prestado à investigação, ele perdeu a oportunidade de reconhecer o papel importante que a mandioca pode ter na promoção da segurança alimentar na maioria dos países.

Os solos pouco férteis. O Banco participou em diversas iniciativas internacionais e regionais sobre este assunto, incluindo a *Iniciativa Regional Terr África* teve início em 2005. Esta parceria multidimensional deverá promover uma abordagem colectiva à gestão sustentável das terras na Região. Mas parece que os empréstimos do Banco abordaram a fertilidade dos solos mais como uma questão ambiental do que uma questão de produtividade agrícola.

O acesso a água. Embora o Banco tenha identificado a necessidade de investimentos na irrigação, os empréstimos que concedeu para esse fim foram muito limitados. As intervenções do Banco que apoiam a gestão dos recursos

hídricos nas zonas de sequeiro atingiram as metas físicas mas, devido à debilidade da monitorização e avaliação, é difícil dizer o que funcionou e não funcionou.

As sementes melhoradas. O Banco contribuiu para o Grupo Consultivo sobre a Investigação Agrícola Internacional (CGIAR), fazendo grandes qual contribuições nesta área, e os projectos do Banco também proporcionaram a oportunidade de testar e melhorar as tecnologias, como na Etiópia e no Togo. No entanto, as actividades relacionadas com as sementes fizeram até agora apenas uma contribuição modesta para o aumento da produção dos cultivos. Os projectos do Banco também não puderam abordar a questão da utilização limitada de sementes pelos agricultores devido a um acesso inadequado a insumos complementares.

O acesso dos agricultores ao crédito e ao financiamento rural. Em termos globais, o apoio prestado pelo Banco nesta área crucial foi limitado. Para além da debilidade das capacidades institucionais nos países clientes, uma razão para este baixo nível de apoio foi o fraco desempenho dos projectos nesta área, provocado, entre outras coisas, pela aplicação deficiente das directrizes do Banco, em particular no que respeita a elegibilidade e o desempenho dos intermediários financeiros. É necessário que o Banco tenha mais cuidado na concepção e supervisão destas actividades, devendo continuar a ser exploradas todas as opções para dar aos agricultores de maneira mais apropriada os meios necessários para aumentarem a produtividade e os rendimentos.

A debilidade das infra-estruturas de transportes. As intervenções na agricultura apoiadas pelo Banco apenas fizeram uma contribuição limitada ao melhoramento das infra-estruturas de transportes para o desenvolvimento da agricultura.

A debilidade da extensão. O Banco auxiliou os seus clientes a tomarem consciência da importância da extensão para o desenvolvimento da agricultura. Actualmente o Banco

apoia várias abordagens de parcerias (públicas-privadas, motivadas pela procura, organizações não governamentais, etc.), como no Uganda. Mas é preciso avaliar sistematicamente o custo, a eficácia e a sustentabilidade dessas abordagens.

A reforma dos preços e da comercialização. Embora os resultados tenham variado de um país para o outro, o esforço do Banco contribuir para melhorar a conjuntura macroeconómica e a disciplina fiscal em vários países. Contudo, essas mudanças não foram suficientes para estimular os investimentos do sector privado em diversas áreas cruciais das quais o sector público se retirou. Por conseguinte, a maioria dos países africanos vêm-se perante preços exorbitantes dos fertilizantes, uma produção inadequada de sementes, transportes deficientes, e um acesso limitado ao crédito. Se bem que o processo de reformas tenha tido um efeito positivo limitado sobre a produção de alimentos, ele no entanto aumentou a produção de produtos alimentares de exportação não tradicionais, como as mangas do Mali e as flores do Quênia. Para além dos países individuais, o Banco exerceu pressão para que a ronda de negociações de Doha fosse autenticamente a favor do desenvolvimento, e para a eliminação dos subsídios à agricultura nos países da OCDE nos fóruns internacionais, mas até à data com pouco êxito.

A insegurança da propriedade das terras. O trabalho analítico contribuiu para uma melhor compreensão dos regimes de direitos de propriedade. Mas o Banco teve dificuldade em prestar um apoio efectivo nesta área devido às sensibilidades políticas, sociais e culturais.

O Grupo de Trabalho sobre a Fome do Projecto de Desenvolvimento do Milénio concluiu em 2005 que o mundo poderia alcançar os Objectivos de Desenvolvimento para o Milénio (ODM) se reduzisse a fome para metade até ao ano de 2015. O desenvolvimento da agricultura da África é crucial para alcançar este objectivo e o Banco Mundial pode fazer uma contribuição importante porque é uma das maiores fontes de financiamento do desenvolvimento para a agricultura e pode prestar assessoria política aos governos.

Principais Conclusões sobre os Factores Relacionados com o Desempenho do Banco e dos Países

Factores relacionados com o Banco

- A estratégia da instituição para o desenvolvimento do sector da agricultura tem feito parte da sua estratégia rural, e com o tempo a importância da agricultura na estratégia rural do Banco diminuiu. Como resultado disso e contribuindo para isso, as competências técnicas para apoiar o desenvolvimento da agricultura também diminuiram com o tempo. Os dados proporcionados pelo Departamento de Recursos Humanos do Banco Mundial mostram que havia 17 especialistas técnicos destacados ao Departamento de Desenvolvimento da Agricultura e Rural na África Subsariana em 2006, comparado com 40 em 1997.
- O diagnóstico do Banco da situação de desenvolvimento e das prioridades do sector da agricultura dum país é realizado principalmente através do trabalho analítico. Até muito recentemente, este trabalho era limitado e não era facilmente disponível. As conclusões do trabalho analítico também não informaram estrategicamente o diálogo de política com os clientes do Banco nem a concepção dos programas para os empréstimos.
- A política do Banco parece ter tido implicações de longo alcance para a direcção do desenvolvimento da agricultura nos países africanos, em especial a sua assessoria de política associada à agenda do ajustamento. Contudo, os resultados foram inferiores às expectativas devido, entre outras coisas, a um apoio político débil e a um conhecimento insuficiente da realidade no terreno.
- Os sistemas de dados do Banco e o apoio à monitorização e avaliação foram insuficientes para informar adequadamente os esforços da instituição para desenvolver a agricultura na África num âmbito amplo. Os sistemas de dados actuais não permitem que a instituição faça um seguimento suficientemente detalhado dos montantes proporcionados para realizar actividades específicas, tais como o desenvolvimento de sementes e o crédito. O monitoramento e a avaliação a nível dos pro-

jectos tem tido um valor limitado para responder às questões fundamentais sobre os resultados, as repercussões e a eficiência, tais como, quem beneficia, que cultivos receberam apoio e de que maneira, qual tem sido a eficácia comparativa dos custos e a que podem ser atribuídos os ganhos.

Factores relacionados com o país

- Embora a conjuntura da governação em vários países africanos continue a ser débil, o comprometimento político para o desenvolvimento da agricultura nos países clientes parece ser mais forte do que no passado. Os governos africanos, muitos dos quais afectavam menos de 1 por cento dos seus orçamentos à agricultura, concordaram em Julho de 2003 na Cimeira da União Africana em afectar pelo menos 10 por cento das verbas do orçamento nacional a programas destinados a apoiar o crescimento da agricultura nos próximos cinco anos.
- Existem capacidades consideráveis para a investigação na agricultura, se bem que a sustentabilidade das actividades que recebem apoio continue a ser incerta. Em termos globais, as capacidades do governo em vários países continuam a ser débeis, e os ministérios da agricultura nacionais ainda são parceiros relativamente ineficazes na promoção do desenvolvimento do sector da agricultura. Embora seja necessário realizar análises adicionais, a conclusão do estudo de que os projectos destinados em grande medida à agricultura em países com condições agrícolas menos favoráveis produziram melhores resultados do que os projectos semelhantes em países com condições mais favoráveis, sugere que outros factores, tais como a economia política e as capacidades do país, também constituem um desafio para o desenvolvimento da agricultura na África.

Recomendações

Para apoiar efectivamente a execução do Plano de Acção para a África e a sua focalização apropriada no desenvolvimento da agricultura

como sendo uma prioridade fundamental, o IEG recomenda que o Banco:

1. Concentre a sua atenção na consecução de melhoramentos da produtividade agrícola.
 - Defina objectivos realistas para a ampliação da irrigação e reconheça a necessidade de aumentar a produtividade da agricultura de sequeiro mediante o melhoramento da qualidade das terras, assim como a gestão dos recursos hídricos e das secas.
 - Ajude a conceber mecanismos eficientes, incluindo parcerias entre os sectores público e privado, para fornecer aos agricultores os insumos fundamentais, incluindo fertilizantes, água, crédito e sementes.
 - Preste apoio ao desenvolvimento das infra-estruturas de comercialização e de transportes.
2. Melhore o trabalho que realiza na área da agricultura:
 - Aumente a quantidade e a qualidade do trabalho analítico sobre a agricultura e assegure que a assessorial política e os empréstimos se baseiem nas conclusões desse trabalho.
 - Apoie as análises das despesas públicas para avaliar a disponibilidade de recursos para a agricultura e ajudar a definir as prioridades do Banco.
 - Aumente novamente as suas competências técnicas, com base numa avaliação abrangente das lacunas actuais.
3. Estabeleça referências para medir os progressos realizados:
 - Aperfeiçoe os sistemas de dados para melhor fazer o seguimento das actividades que recebem apoio do Banco.
 - Reforce o monitoramento e a avaliação para informarem sobre as actividades dos projectos nas diversas zonas agro-ecológicas e para as categorias diferentes de cultivos e agricultores, incluindo as mulheres.
 - Desenvolva um sistema para coordenar as actividades agrícolas num país com o acesso rodoviário, a proximidade dos mercados e as condições dos solos.