
Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA sur le programme d'options stratégiques pour le Royaume du Cambodge

Cote du document: EB 2022/136/R.23/Add.1

Point de l'ordre du jour: 12 b) i) b)

Date: 18 août 2022

Distribution: Publique

Original: Anglais

POUR: EXAMEN

Mesures à prendre: Le Conseil d'administration est invité à examiner les observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA sur le programme d'options stratégiques 2022-2027 pour le Royaume du Cambodge.

Questions techniques:

Indran A. Naidoo

Directeur

Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA

courriel: i.naidoo@ifad.org

Fumiko Nakai

Responsable principale de l'évaluation

courriel: f.nakai@ifad.org

Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA sur le programme d'options stratégiques pour le Royaume du Cambodge

I. Observations d'ordre général

1. En 2017, le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) a procédé à la première évaluation de la stratégie et du programme de pays (ESPP) du Royaume du Cambodge. L'ESPP a porté sur la stratégie et le programme de pays depuis le début des activités du Fonds, en 1997, mais porte tout particulièrement sur la période 2007-2016. Les conclusions et les recommandations de l'ESPP ont été présentées et étudiées au cours d'un atelier national organisé en janvier 2018, auquel ont participé le FIDA, des responsables du Gouvernement, d'autres parties prenantes et des partenaires de développement.
2. L'ESPP a conclu que les projets financés par le FIDA avaient contribué à la progression de plusieurs domaines importants de la transformation du monde rural, en particulier s'agissant de l'appui aux processus de décentralisation et de déconcentration de l'administration publique, ainsi que de l'égalité femmes-hommes et de l'autonomisation des femmes rurales. Le portefeuille a également favorisé l'amélioration de la productivité agricole des ménages ruraux pauvres, mais de meilleurs résultats auraient pu être obtenus si certaines carences (par exemple, dans la stratégie suivie en matière de vulgarisation et de formation) avaient été palliées, et si d'autres problèmes, comme les pénuries de main-d'œuvre, avaient été dûment pris en considération.
3. En dépit des résultats obtenus, l'évaluation a fait apparaître que le portefeuille avait peu évolué jusqu'à 2010 environ, alors que le milieu rural se trouvait en pleine mutation. Les projets avaient reproduit, dans une large mesure, la conception et la démarche adoptées pour des projets précédents – constitution des groupements, services de formation et de vulgarisation agricole, appuyés par des fonds renouvelables collectifs. De manière générale, le portefeuille laisse apparaître que l'incidence de l'accroissement des possibilités d'emploi dans le secteur non agricole et des pénuries de main-d'œuvre sur les ménages ruraux n'a pas été pleinement prise en considération.
4. L'évaluation a donné lieu aux recommandations suivantes:
 - i) Recommandation 1: élaborer et appliquer une double stratégie pour le portefeuille avec un appui à: i) la commercialisation des produits agricoles, en mettant l'accent sur les petits exploitants relativement avancés; ii) les stratégies d'adaptation des ménages pauvres.
 - ii) Recommandation 2: assurer un équilibre entre l'investissement dans le capital humain et les organisations rurales soutenues par des partenaires stratégiques, et l'investissement dans des éléments tangibles.
 - iii) Recommandation 3: renforcer la planification stratégique et le recours à des financements sous forme de dons et d'investissements pour consolider les partenariats avec les organisations et les associations paysannes.
 - iv) Recommandation 4: étudier les possibilités d'appui aux services de réglementation agricole dans le cadre de la constitution de la future réserve de projets.
 - v) Recommandation 5: collaborer avec le Gouvernement cambodgien pour élaborer des stratégies et faciliter la mobilisation d'autres partenaires afin d'investir dans l'agriculture paysanne en s'appuyant sur le tremplin que

constituent les projets en cours, dans des domaines tels que le perfectionnement des services de vulgarisation agricole et le développement de filières agricoles favorables aux pauvres.

5. L'accord conclusif de l'ESPP, qui a été signé par le FIDA et le Gouvernement cambodgien en mars 2018, acte de leur approbation des recommandations issues de l'évaluation. Cet accord précisait également que le FIDA et le Gouvernement cambodgien avaient décidé de prolonger le programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP) couvrant la période 2013-2018 afin de mettre en concordance le nouveau COSOP avec le Plan stratégique national de développement du Gouvernement pour la période 2019-2023, alors en préparation. Il ressort de l'examen des résultats du COSOP réalisé en décembre 2021, alors que la période de prolongement du COSOP devait se terminer au cours du même mois, que le FIDA et le Gouvernement cambodgien sont convenus de prolonger celui-ci d'une année supplémentaire pour diverses raisons, parmi lesquelles la pandémie de COVID-19. Il importe dès lors de noter qu'il s'est écoulé un intervalle d'environ quatre années entre la réalisation de l'ESPP et l'élaboration du nouveau COSOP.
6. Celui-ci livre un grand nombre de données et d'informations, ainsi qu'une analyse de qualité du contexte national et des problèmes s'y rapportant, notamment à l'appendice III (Agricultural and rural sector issues) et à l'appendice V (Social, Environment and Climate Assessment Procedures [SECAP] background study), bien que la mise en perspective entre le texte principal et les appendices, ou la façon dont ils éclairent l'élaboration de la stratégie, ne soit pas toujours nette (voir ci-dessous les observations particulières à ce sujet). De manière générale, sans considération du temps qui s'est écoulé depuis la réalisation de l'ESPP et de plusieurs faits nouveaux qui se sont produits dans le contexte, la plupart des recommandations issues de l'ESPP conservent leur pertinence et ont été, pour l'essentiel, prises en compte dans le nouveau COSOP, tandis que les nouvelles questions sont également prises en considération. IOE note en outre que certaines recommandations issues de l'ESPP ont déjà été intégrées au programme de pays. Par exemple, le FIDA a noué un partenariat avec la Banque européenne d'investissement, auprès de laquelle elle a mobilisé un cofinancement au profit du Projet relatif aux actifs durables en faveur des marchés agricoles, des entreprises et du commerce (SAAMBAT), conçu après l'ESPP et approuvé en 2019, et comprend un financement de l'infrastructure des filières. Ce point concerne les recommandations n° 2 et n° 5 de l'ESPP. La description du groupe cible dans ledit projet (SAAMBAT) tient également compte de la recommandation n° 1 de l'ESPP. La question des services de réglementation (recommandation n° 4 de l'ESPP) a été prise en compte dans le portefeuille en cours – et dans le nouveau COSOP (par exemple, l'accent est mis sur le renforcement des systèmes de certification et de vérification de l'origine).
7. On trouvera ci-après quelques observations particulières qui méritent d'être prises en compte dans l'exécution du COSOP, ainsi que dans la conception et la mise en œuvre des projets.

II. Observations particulières

8. **Groupe cible et stratégie de ciblage.** On observe quelques incohérences entre la description du groupe cible dans le texte principal et dans l'appendice V du nouveau COSOP. Dans le texte principal (paragraphe 37), le groupe cible est décrit comme « les Cambodgiennes et les Cambodgiens pauvres et vulnérables en milieu rural dont le revenu est inférieur de 150% au seuil de pauvreté national ». Dans ce paragraphe, deux groupes sont mentionnés: « i) les petits exploitants agricoles qui sont soit pauvres soit quasi pauvres, et qui risquent de basculer dans la pauvreté en raison des chocs climatiques, des perturbations du marché ou d'autres chocs, mais qui disposent d'un potentiel de production et peuvent tirer parti des débouchés offerts sur le marché; et ii) les ménages sans terres ou pauvres en

terres prêts à tirer parti des possibilités d'emploi ». Ceci fait écho à la recommandation n° 1 de l'ESPP, qui concernait l'adoption d'une double stratégie, bien que, dans le cas des ménages sans terres ou pauvres en terres, la possibilité de couvrir des activités productives non fondées sur la terre qui seraient complémentaires des activités non agricoles ou hors exploitation, et pas uniquement les activités salariées, a été également évoquée dans le cadre de l'évaluation. En revanche, s'il est indiqué dans l'appendice V du nouveau COSOP que « le groupe cible principal du COSOP se compose des organisations de producteurs [formelles ou informelles] et de leurs membres », les ménages sans terres ou pauvres en terres n'y sont pas explicitement mentionnés. En fonction des possibilités, il serait important, au stade de la conception du projet, de définir clairement des voies possibles par lesquelles, en précisant de quelle manière et dans quelle mesure, ces ménages pauvres (qui ne sont pas nécessairement membres des organisations de producteurs) pourraient être atteints et bénéficier du projet, que ce soit par l'intermédiaire d'activités productives non fondées sur la terre (dans les secteurs agricole ou non agricole) ou d'activités salariées.

9. **Groupes vulnérables.** L'appendice V (SECAP background study) présente des informations et des analyses détaillées sur les questions de genre, les jeunes, les peuples autochtones et les personnes handicapées. Toutefois, s'agissant du ciblage, ces sous-groupes sont souvent considérés comme un bloc homogène et décrits de manière plutôt générale, avec toutefois quelques exceptions, comme la prise en considération de filières qui sont plus susceptibles de faire intervenir des groupes spécifiques (voir par exemple le paragraphe 39 du texte principal) ou l'accent mis sur l'importance de l'information, la communication et la technologie pour la jeunesse. Dans le cadre de la conception des projets, il sera nécessaire d'adopter une stratégie plus différenciée, en faisant fond sur des analyses diagnostiques et sur les données d'expérience. Sur la base de l'ESPP, le résultat obtenu pour le critère portant sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes est jugé satisfaisant, mais les actions réalisées ayant donné lieu à ce bon résultat et les enseignements qui en ont été tirés n'ont pas été repris dans le COSOP.
10. **Partenariats avec les associations et organisations paysannes, et les organisations des peuples autochtones.** L'ESPP a permis de dresser un bilan positif des partenariats mis en place avec les organisations paysannes faitières, ainsi que les organisations des peuples autochtones, principalement par l'intermédiaire de dons non spécifiques à un pays. L'évaluation a, entre autres, mis en évidence la contribution du FIDA, qui a facilité la participation de ces organismes aux concertations sur les politiques par le truchement du Groupe de travail technique sur l'agriculture et l'eau. Il a été préconisé dans l'évaluation que ces partenariats soient poursuivis et consolidés par une planification plus stratégique et le recours à des financements sous forme de dons et d'investissements. Bien que l'intention de poursuivre les partenariats avec ces organismes soit confirmée dans le nouveau COSOP, celle-ci est toutefois évoquée sans autres précisions. Comme le souligne l'ESPP, l'établissement de partenariats structurés pourrait contribuer à la réalisation de diverses avancées, et il importera de préciser l'objectif principal poursuivi par ce soutien et cette collaboration, ainsi que les modalités de celle-ci et les ressources nécessaires à prévoir (humaines, techniques ou financières).

III. Observations finales

11. IOE se félicite que le programme de pays pour le Cambodge, au cours des dernières années, a dûment appliqué les recommandations issues de l'ESPP, mais également de ce que le nouveau COSOP pour le pays continue de faire fond sur les constatations de l'ESPP et donne suite à certaines de ses recommandations.