
Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA concernant le programme d'options stratégiques pour la République du Malawi

Cote du document: EB 2022/136/R.24/Add.1

Point de l'ordre du jour: 12 b) ii) a)

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 pour la République du Malawi.

Questions techniques:

Indran A. Naidoo

Directeur

Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA

courriel: i.naidoo@ifad.org

Johanna Pennarz

Responsable supérieure de l'évaluation

courriel: j.pennarz@ifad.org

Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA concernant le programme d'options stratégiques pour la République du Malawi

I. Observations d'ordre général

1. En 2021, le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) a procédé à la première évaluation de la stratégie et du programme de pays (ESPP) au Malawi. L'évaluation portait sur la période 2011-2021. Le portefeuille de prêts pour cette période comprenait 7 prêts d'un montant total de 437,3 millions d'USD, 65 dons (dons mondiaux, régionaux et nationaux couvrant le Malawi) d'un montant de 160,2 millions d'USD et diverses activités hors prêt (gestion des connaissances, partenariats et participation à l'élaboration des politiques).
2. L'ESPP a jugé modérément satisfaisant le résultat global de la stratégie et du programme de pays du FIDA. L'un des atouts constants du programme de pays était sa focalisation sur les communautés pauvres et marginalisées et sur la décentralisation de la prestation de services. L'ESPP a constaté des résultats positifs, notamment en ce qui concerne la pertinence et la cohérence du programme de pays, le renforcement de la focalisation du programme de prêts sur les thématiques prioritaires du programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP) telles que l'adaptation aux changements climatiques et le genre, et l'attention accrue accordée aux activités hors prêts. À plusieurs reprises, des difficultés ont été rencontrées en raison du manque de capacités des partenaires d'exécution, ce qui a entraîné de longs retards et nuï à la performance du programme. La nature ambitieuse et complexe des récents programmes et projets constitue un défi en termes de mise en œuvre, compte tenu des capacités actuelles aux niveaux national et local.
3. L'ESPP renfermait les trois recommandations ci-après, qui ont été acceptées dans l'accord conclusif signé par le Gouvernement et le FIDA: 1) adopter une approche explicite pour lutter contre l'insécurité alimentaire chronique et la malnutrition par la promotion de systèmes agricoles diversifiés et durables, qui s'inscrira au nombre des objectifs du COSOP; 2) développer une approche stratégique pour renforcer l'impact et la portée des pratiques et des initiatives fructueuses; 3) résoudre les obstacles à la mise en œuvre en s'attaquant aux problèmes de capacité à différents niveaux.
4. Le COSOP 2023-2030 reprend les résultats, les conclusions et les recommandations de l'ESPP. Il vise deux objectifs stratégiques: l'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, grâce à l'accroissement de la productivité agricole et au renforcement de la résilience des petits exploitants face aux aléas climatiques (objectif stratégique 1); l'amélioration de l'accès aux marchés et services agricoles rémunérateurs, notamment pour les femmes et les jeunes des zones rurales (objectif stratégique 2).

II. Observations particulières

5. Le COSOP est un document solide qui s'appuie sur de nombreuses analyses et données (incluses dans les annexes), en sus des conclusions de l'ESPP. IOE apprécie le fait que le COSOP fasse largement référence à l'ESPP tant dans le corps du texte que dans les appendices. Le COSOP intègre les principales conclusions et recommandations de l'ESPP, notamment en ce qui concerne la lutte contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition persistantes (objectif stratégique 1), le renforcement de la focalisation sur les changements climatiques et la gestion de l'environnement et des ressources naturelles (par. 22), la transposition à plus

grande échelle des pratiques concluantes mises en place dans le cadre des projets en cours (par. 21) et le renforcement du ciblage en faveur des pauvres, des femmes et des jeunes (par. 26). Dans l'ensemble, l'un des aspects positifs du COSOP tient au fait qu'il respecte les priorités thématiques du portefeuille tout en cherchant à renforcer ses résultats et son impact. Cependant, le COSOP manque quelque peu de précision quant à l'approche à adopter pour relever certains des principaux défis mis en évidence par l'ESPP.

6. **Une architecture imparfaite concernant les filières.** Les évaluations antérieures d'IOE et de la Banque mondiale concernant les projets soutenus par le FIDA au Malawi ont constamment relevé que leurs résultats en termes de renforcement de l'accès des petits exploitants aux marchés n'étaient pas à la hauteur, et cette constatation a été confirmée dans une évaluation récente menée par la Division recherche et évaluation de l'impact du FIDA (voir appendice V). En cause, l'existence de dispositions juridiques défavorables, la faiblesse du secteur privé et l'autonomisation insuffisante des organisations paysannes, pour l'essentiel [évaluation par IOE de la performance du projet menée dans le cadre du Programme d'amélioration des moyens de subsistance des populations rurales et de l'économie (RLEEP), 2020]. Le COSOP prévoit des investissements dans les installations liées aux filières et un soutien aux plateformes y relatives, mais il n'explique pas comment les lacunes fondamentales de l'architecture desdites filières seront comblées. Il précise également que des efforts seront déployés pour autonomiser les organisations de petits exploitants, et le cadre de gestion des résultats comprend des indicateurs connexes dans le cadre de l'objectif stratégique 2 (voir appendice I), mais il n'explique pas comment les limitations antérieures seront surmontées. L'ESPP souligne que la majorité des organisations paysannes soutenues par le programme de pays ne sont toujours pas reconnues sur le plan juridique et n'ont pas de pouvoir de négociation sur le marché, et ce constat est mentionné de nouveau dans l'appendice VIII du COSOP. Le COSOP prend acte du rôle majeur que joue le secteur privé (par. 21), mais il ne précise pas les risques associés à la fragilité de ce secteur. Dans son évaluation de la performance du projet RLEEP, IOE a recommandé de mettre davantage l'accent sur l'autonomisation des agriculteurs en améliorant le renforcement des capacités, l'accès au financement, l'accès à l'information et les liens institutionnels. Le Bureau a également recommandé d'intégrer la responsabilité sociale et le devoir de diligence dans le soutien apporté aux associations et aux coopératives. Cette recommandation a été acceptée, mais elle n'a pas été approfondie dans le COSOP.
7. **Capacités limitées d'exécution et de coordination.** L'ESPP a souligné l'insuffisance des capacités du Gouvernement en matière de mise en œuvre et de coordination aux niveaux central et local. Il y est donc recommandé d'accorder davantage de temps et de soutien technique aux unités de coordination des projets et d'adopter une approche coordonnée entre donateurs, de manière à renforcer les fonctions de supervision et de gestion des conseils de district. Il est indiqué dans le COSOP que celui-ci « répondra de manière globale à la nécessité d'une mise en œuvre efficace et efficiente du programme à trois niveaux différents et garantira la durabilité des produits et des résultats obtenus », essentiellement au moyen d'activités de formation, d'échange et d'apprentissage. Un don supplémentaire accordé par l'Initiative de transformation de l'agriculture en Afrique (ITAA) pourrait contribuer à atténuer les insuffisances techniques en matière de capacités du personnel à court terme, mais cela ne suffira pas pour résoudre les problèmes de sous-effectif du secteur public et de faible décentralisation fonctionnelle, qui nuisent depuis longtemps à la performance du programme. Il est donc recommandé dans l'ESPP que des mécanismes visant à soutenir le Gouvernement dans la mise en œuvre de son processus de décentralisation soient définis dans le cadre du COSOP.

8. **Des systèmes de suivi-évaluation fragiles.** L'ESPP a constaté que le programme avait beaucoup investi dans le suivi-évaluation. Il y est toutefois fait état de faiblesses persistantes en la matière, notamment une focalisation insuffisante sur les résultats du programme et les indicateurs d'impact, un retour d'information insuffisant sur la qualité de la mise en œuvre et la performance des prestataires de services, et une utilisation insuffisante des outils de suivi-évaluation innovants financés par des dons. Les systèmes de suivi-évaluation doivent également permettre de déterminer dans quelle mesure les agriculteurs adoptent ou abandonnent les bonnes pratiques agricoles préconisées par les projets. L'ESPP a indiqué que le FIDA devait intensifier son assistance technique et améliorer la performance des systèmes de suivi-évaluation (y compris la qualité des données) et tirer les leçons de ses réussites et de ses échecs. Il y est également indiqué que les rapports et les mesures d'impact des interventions liées au climat devraient obéir à des normes internationales, telles que celles adoptées par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, ou se concentrer sur une zone donnée, ce qui permettrait d'analyser plus précisément l'impact des projets sur l'adaptation aux changements climatiques. IOE fait remarquer que, malgré la nécessité de s'adapter aux changements climatiques, aucun indicateur de ce type n'a été inclus dans le cadre de gestion des résultats. Dans la continuité des observations formulées ci-dessus, IOE note que le cadre de gestion des résultats ne fournit aucune valeur de référence, alors que quatre des cinq opérations qui y sont mentionnées sont déjà à mi-parcours et que trois opérations s'achèveront en 2023. L'absence de valeurs de référence limite la pertinence dudit cadre en tant qu'outil de suivi.

III. Remarques finales

9. IOE salue la qualité du COSOP et sa référence exhaustive aux résultats, conclusions et recommandations de l'ESPP. Les problèmes de manque de performance et d'impact devraient continuer de retenir l'attention de la direction, et des mesures correctives devraient être prises dans le cadre du programme de pays. IOE recommande que le programme de pays aborde les défis essentiels décrits ci-dessus en adoptant des stratégies et des mesures spécifiques tout au long du prochain cycle de programmation.