
Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA sur le programme d'options stratégiques pour la République islamique du Pakistan

Cote du document: EB 2022/137/R.21/Add.1

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

Date: 22 novembre 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 2023-2027 pour la République islamique du Pakistan.

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

Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA

courriel: f.nakai@ifad.org

Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA sur le programme d'options stratégiques pour la République islamique du Pakistan

I. Observations d'ordre général

1. En 2020, le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) a procédé à une évaluation de la stratégie et du programme de pays (ESPP) pour la République islamique du Pakistan, couvrant la période 2009-2020.
2. L'ESPP a permis de constater que, dans l'ensemble, en complétant les programmes de protection sociale et d'atténuation de la pauvreté du Gouvernement, le portefeuille du FIDA avait eu des effets positifs sur le niveau de vie et les moyens d'existence des ruraux pauvres (par exemple, grâce à la mise en place d'infrastructures rurales, l'apport d'actifs productifs et l'offre de formations professionnelles). L'appui aux institutions communautaires a renforcé l'efficacité et la durabilité des infrastructures à ce niveau. Le portefeuille a en outre permis des avancées importantes en matière d'autonomisation sociale et économique des femmes, en particulier compte tenu du contexte délicat, au Pakistan, concernant la question de l'égalité des sexes.
3. Dans le même temps, l'ESPP a permis de constater que, sur la période couverte par l'évaluation, le portefeuille de prêts a de plus en plus privilégié le transfert d'actifs et la formation professionnelle ciblant des ménages recensés sur la base de la fiche d'évaluation de la pauvreté, en portant une attention limitée à la lutte contre les obstacles structurels. Les projets n'ont pas suffisamment cherché à améliorer les institutions, les politiques et les systèmes et à les influencer en vue de créer des conditions propices à l'adoption de solutions favorables aux populations pauvres et d'assurer leur pérennité au-delà de la période du projet. Le portefeuille aurait aussi pu intégrer plus systématiquement la gestion des ressources naturelles et l'adaptation aux changements climatiques. Étant donné le caractère relativement modeste de l'enveloppe des ressources du FIDA par rapport à celles de nombreux autres organismes de développement intervenant au Pakistan, l'ESPP a souligné l'importance de la promotion de l'innovation et de la reproduction à plus grande échelle ainsi que de l'établissement de partenariats plus solides et plus stratégiques afin d'apporter une plus forte valeur ajoutée et d'accroître l'impact.
4. Les conclusions et les recommandations de l'ESPP ont été présentées et discutées au cours d'un atelier en ligne organisé en juin 2021, auquel ont participé le FIDA, des responsables du Gouvernement pakistanais et d'autres partenaires. Dans l'accord conclusif de l'ESPP, qui a été signé par le FIDA et le Gouvernement pakistanais en juillet 2021, ceux-ci ont repris à leur compte les recommandations suivantes issues de l'évaluation:
 - **Recommandation 1:** accorder une plus grande importance à la mise en place de systèmes de marché inclusifs en prêtant suffisamment attention à la résilience face aux changements climatiques et à la gestion des ressources naturelles.
 - **Recommandation 2:** formuler une stratégie pour promouvoir l'innovation et la reproduction à plus grande échelle afin d'accroître l'impact sur la pauvreté rurale.

- **Recommandation 3:** accorder une plus grande importance au renforcement des institutions, des politiques et des systèmes, ainsi que des liens correspondants, afin d'accroître la probabilité d'une action inscrite dans la durée.
 - **Recommandation 4:** adopter une approche de ciblage et de programmation plus souple et différenciée.
 - **Recommandation 5:** élargir et resserrer les partenariats en associant d'autres organismes de développement partenaires et acteurs non gouvernementaux, et en renforçant le bureau de pays du FIDA et ses systèmes d'appui.
5. Le nouveau programme d'options stratégiques (COSOP) pour le Pakistan, qui couvre la période 2023-2027, propose deux objectifs stratégiques: i) accroître la productivité et la rentabilité des petites exploitations par une diversification favorable à la résilience climatique et par une démarche centrée sur les entreprises agricoles; ii) encourager l'inclusion des ménages extrêmement pauvres qui n'ont pas de terres en cherchant à les faire sortir de cette catégorie économique. Le COSOP met en rapport ces deux objectifs stratégiques dans le sens où les résultats obtenus au titre du premier (principalement pour les petits exploitants) doivent offrir des possibilités économiques aux ménages extrêmement pauvres qui n'ont pas de terres en lien avec les pôles soutenus au titre du premier objectif stratégique. La première recommandation de l'ESPP – concernant la mise en place de systèmes de marché inclusifs – est donc prise en compte dans le premier objectif stratégique et, dans une certaine mesure, aussi dans le second.
6. Cela dit, la stratégie de pays proposée est formulée de manière assez générale. La plupart des éléments font référence au portefeuille en cours et le document n'est pas très précis concernant les zones géographiques et les secteurs ou sous-secteurs qui pourraient bénéficier d'un appui futur – ou la façon dont ces éléments pourraient être identifiés. Dans l'ensemble le corps du texte ne tient pas explicitement compte de la grande diversité des contextes national, rural et relatif à la pauvreté – et notamment les aspects agroécologiques, socioéconomiques et culturels, les inégalités et les relations de pouvoir – et de leurs incidences pour la stratégie de pays. Les appendices III et IV présentent des analyses plus détaillées (par exemple, les différences entre les provinces, les zones agroécologiques) mais celles-ci ne sont pas suffisamment prises en compte dans la stratégie.

II. Observations particulières

7. **Prise en compte stratégique de l'orientation sectorielle/thématique et géographique dans la programmation en faveur des populations pauvres.** Le COSOP ne donne quasiment aucune indication sur les priorités géographiques ou sectorielles et sous-sectorielles, et la planification des interventions futures du FIDA est relativement floue. Le corps du texte ne donne aucune indication relative à des projets potentiels (seule figure la mention « à déterminer » dans le tableau 1). Les appendices I et XII font référence à trois projets à titre indicatif (l'un dans le Sindh et deux au Penjab) mais la façon dont ces propositions ont été identifiées et leur conformité avec les priorités stratégiques du programme de pays du FIDA ne sont pas faciles à établir.
8. En effet, le COSOP aurait pu indiquer plus clairement des priorités géographiques et les éléments essentiels à prendre en compte, comme le niveau ou la profondeur de la pauvreté rurale et des inégalités, l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, la vulnérabilité, les causes de pauvreté et de marginalisation, les possibilités de développement économique inclusif, les stratégies et les capacités des administrations infranationales, ainsi que les initiatives d'autres partenaires vis-à-vis des atouts du FIDA.

9. Il a été suggéré dans l'ESPP de recenser les sous-secteurs ou domaines thématiques potentiels qui présentent le plus d'importance pour les populations rurales pauvres à partir d'analyses diagnostiques. Bien que cela ne soit pas mentionné explicitement, différentes sections du COSOP laissent entendre que le premier objectif stratégique concerne principalement les cultures à forte valeur ajoutée. L'élevage est mentionné comme étant une activité productive favorable aux pauvres et importante pour les moyens d'existence des femmes (appendice III), mais il n'est pas fait référence à cette activité comme un domaine d'investissement potentiel. Quant au sous-secteur des cultures, il n'est pas précisé s'il s'agit de soutenir des cultures pluviales et/ou des cultures irriguées (par des infrastructures nouvelles ou remises en état). Si l'option des cultures irriguées est retenue, comment les difficultés potentielles ayant trait aux inégalités d'accès aux terres irriguées, au manque d'eau et à l'utilisation efficiente de l'eau seraient-elles résolues?
10. **Groupe cible et stratégie de ciblage.** Le document indique que « le COSOP ciblera 1,5 million de ménages ruraux pauvres (soit près de 10 millions de personnes), dont: i) des ménages ruraux touchés par la pauvreté chronique ; ii) des petits exploitants. » La description de la stratégie de ciblage (paragraphe 35) est très générale, la poursuite de l'utilisation de la fiche d'évaluation de la pauvreté pour cibler les ménages (en complément d'autres mesures) en est le seul élément concret. Comme indiqué plus haut, il est peu question d'un ciblage géographique et de priorités sous-sectorielles ou thématiques, ni de possibilités économiques ou relatives aux filières qui soient pertinentes pour les ruraux pauvres.
11. **Innovations et reproduction à plus grande échelle.** L'ESPP a recommandé (recommandation 2) qu'une stratégie soit formulée pour promouvoir l'innovation et la reproduction à plus grande échelle afin d'accroître l'impact sur la pauvreté rurale, notant la nécessité d'accorder plus d'importance à l'introduction d'innovations au lieu de financer la reproduction à plus grande échelle de certaines initiatives ou d'adopter une approche similaire dans des projets consécutifs.
12. Concernant certaines « innovations » en cours ou prévues dans le nouveau COSOP (paragraphe 49), on ne saisit pas très bien ce qui les rend novatrices dans le contexte des défis liés au développement rural (par exemple, « le développement de filières au service d'une approche fondée sur la diversification et le développement des entreprises agricoles par pôles »). Le paragraphe 50 (sur la reproduction à plus grande échelle) est essentiellement un compte rendu de ce qui a été fait ou des avancées en cours, plutôt qu'une description de la façon dont le FIDA a l'intention de promouvoir la reproduction à plus grande échelle par le Gouvernement et les autres partenaires.
13. **Partenariats stratégiques.** L'ESPP comportait une recommandation relative à l'élargissement et au renforcement des partenariats avec d'autres organismes de développement partenaires et acteurs non gouvernementaux. S'agissant des organismes internationaux de développement, le COSOP se concentre sur les possibilités de cofinancement, mais d'autres formes de partenariats stratégiques auraient pu être envisagées, par exemple en matière de travaux d'analyse et de participation à l'élaboration des politiques.

III. Observations finales

14. Tout en se disant satisfait de l'élaboration du nouveau COSOP, IOE relève certaines lacunes concernant les suites données à plusieurs recommandations de l'ESPP. Bien que la gestion de la réserve de projets puisse comporter des difficultés (concernant par exemple la collaboration avec le Gouvernement fédéral et les administrations provinciales), le COSOP aurait pu néanmoins fournir des orientations plus claires en matière de réflexion stratégique sur les priorités géographiques, sous-sectorielles et thématiques (options et considérations) ainsi que sur la question du ciblage.