
Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA sur le programme d'options stratégiques 2026-2031 pour la République démocratique populaire lao

Cote du document: EB 2025/OR/20/Add.1

Date: 20 novembre 2025

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 2026-2031 pour la République démocratique populaire lao.

Questions techniques:

Indran A. Naidoo

Directeur

Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA

courriel: i.naidoo@ifad.org

Paolo Silveri

Responsable supérieur de l'évaluation

Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA

courriel: p.silveri@ifad.org

Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA sur le programme d'options stratégiques 2026-2031 pour la République démocratique populaire lao

I. Observations d'ordre général

1. Le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) a achevé sa première évaluation de la stratégie et du programme de pays (ESPP) pour la République démocratique populaire lao en janvier 2025 et a présenté son rapport à la cent vingt-neuvième session du Comité de l'évaluation en juin 2025. Les constatations et recommandations du rapport ont été examinées par les membres du Comité et la direction. L'ESPP s'est intéressée au portefeuille couvrant la période 2011-2023, lequel comprenait neuf projets financés par des prêts: le Programme d'amélioration des moyens de subsistance des populations rurales dans les provinces d'Attapeu et de Sayabouri (RLIP); le Projet de promotion de moyens de subsistance durables dans la région Nord par le développement de l'élevage (NRSLLDP); le Projet de gestion durable des ressources naturelles et d'accroissement de la productivité (SNRMPEP); le Programme communautaire de promotion de la sécurité alimentaire et des possibilités économiques – Soum Son Seun Jai (SSSJ); le Programme en faveur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et de l'intégration aux marchés dans le sud du Laos (FNML); le Projet relatif à la commercialisation des produits du petit élevage dans la région Nord – Programme de services financiers ruraux (NSLCP-RFSP); le Projet Agriculture pour la nutrition – Phase 1 (AFN I); le Projet de partenariats en faveur de l'irrigation et de la commercialisation dans le secteur de l'agriculture paysanne (PICSA); et le Projet Agriculture pour la nutrition – Phase 2 (AFN II); pour un coût total de 341,8 millions d'USD, dont 118,1 millions d'USD financés par le FIDA. L'ESPP portait en outre sur 39 dons et des activités hors prêts, portant notamment sur la contribution à l'élaboration des politiques, les partenariats et les initiatives relatives aux savoirs. L'ESPP a permis de recueillir des données factuelles primaires qui ont été prises en compte dans la formulation du programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP) à venir.
2. Il ressort de l'évaluation que la pertinence globale du portefeuille était plutôt satisfaisante. Dans l'ensemble, le portefeuille a répondu aux besoins du pays, grâce à son alignement sur les politiques nationales et à la valeur ajoutée qu'il a apportée conformément aux priorités institutionnelles du FIDA. Le COSOP de 2011 a permis d'introduire des approches sectorielles dans le cadre des projets et d'approfondir les partenariats établis avec la Banque asiatique de développement (BAsD), le Programme alimentaire mondial (PAM) et l'Institut national de recherche agricole et forestière; les groupements d'agriculteurs ont également vu leur rôle se renforcer. Le COSOP de 2018 a conforté les partenariats et les approches établis avec la BAsD et le PAM, mettant l'accent sur l'irrigation et les marchés des cultures vivrières dans les zones moins touchées par la pauvreté, dans le cadre du PICSA. Il a confirmé l'attention portée par le FIDA à l'agriculture sensible aux enjeux nutritionnels dans les communautés des hautes terres et les communautés pauvres, au travers des projets AFN I et II. En outre, le COSOP a marqué le maintien de plusieurs volets d'appui: appui à la décentralisation, soutien aux groupements d'agriculteurs et activités visant à faire mieux connaître le Réseau des agriculteurs laotiens en tant que partenaire stratégique national. Sur le plan stratégique, les droits formels d'occupation des terres ont fait l'objet d'une attention moindre. Les projets ont contribué à l'accroissement de la production alimentaire et les capacités individuelles ont été renforcées.

3. Malgré ces avancées, les projets menés au titre du COSOP de 2011 ont donné de moins bons résultats. Les nouvelles modalités de cofinancement supposaient la mise en place de nouveaux processus d'exécution et l'acquisition de nouvelles compétences, tandis que les impacts environnementaux néfastes des cultures de rente ciblées par les projets n'ont pas été évalués en amont. Si les projets prévus dans le cadre du COSOP de 2018 se sont révélés efficaces, la double approche retenue a nui à la cohérence du programme et restreint les possibilités de participation à la concertation sur les politiques aux côtés des partenaires de développement dans le pays. Les points faibles du portefeuille étaient les suivants: faible efficience; incertitudes quant à l'approche utilisée pour créer de la valeur à travers les contrats entre groupements d'agriculteurs et entreprises; et faible viabilité des petites infrastructures réalisées. Les données d'impact faisaient défaut et, sur la base des données probantes disponibles, il était difficile de déterminer en quoi les projets avaient contribué à l'augmentation des actifs observés dans plusieurs sites de projet.
4. Cinq recommandations sont formulées dans l'ESPP pour guider le nouveau COSOP. Premièrement, il est recommandé au FIDA d'adopter une approche durable pour assurer la continuité de sa présence et de son engagement dans le pays. Deuxièmement, l'ESPP préconise que la cohérence et les potentiels arbitrages à opérer soient pris en compte dans les grandes décisions ayant trait au cofinancement. Troisièmement, le Fonds est invité à redéfinir son approche afin de rendre les groupements d'agriculteurs plus durables et plus inclusifs. Quatrièmement, il est recommandé que le prochain COSOP clarifie l'approche privilégiée concernant la résilience climatique, la gestion des ressources naturelles et la prise en compte des besoins des personnes disposant d'un accès limité au foncier. Enfin, le FIDA est invité à établir des systèmes transparents permettant de communiquer les dépenses de fonctionnement et assortis de plafonds budgétaires clairement définis.
5. Le nouveau COSOP pour la République démocratique populaire lao (2026-2031) vise à contribuer à la réduction de la pauvreté et à améliorer les conditions de vie et le bien-être des ménages ruraux, en particulier des femmes, des jeunes et des groupes marginalisés. Le COSOP poursuit deux objectifs: i) renforcer la résilience et la capacité de production des ménages de petits exploitants ruraux au moyen de systèmes agricoles climato-résilients, inclusifs et tenant compte des enjeux nutritionnels; et ii) dynamiser les filières inclusives et donner aux producteurs, en particulier les femmes, les jeunes et les groupes ethniques, et aux microentreprises et petites et moyennes entreprises agroalimentaires les moyens d'améliorer leur accès aux marchés et de stimuler la croissance verte. Ces objectifs guideront les investissements et les activités hors prêts du FIDA pour les six années à venir.
6. Le nouveau COSOP tient compte de l'ESPP: cette dernière est mentionnée dans la section consacrée aux enseignements tirés et elle est prise en compte dans la modification apportée à un projet de stratégie de ciblage, qui orientera les démarches appliquées par le FIDA dans le pays. Dans la section consacrée aux enseignements tirés, le COSOP propose quatre ajustements stratégiques qui font écho aux recommandations issues de l'ESPP et portent sur: i) les groupes de producteurs et les coopératives; ii) l'adoption d'approches filières climato-résilientes qui favorisent les pauvres; iii) la diffusion de solutions numériques viables; iv) une approche mieux dimensionnée de la participation à l'élaboration des politiques, adaptée à la taille du portefeuille et à la présence du FIDA dans le pays. Le nouveau COSOP réaffirme l'attention prioritaire accordée par le Fonds aux approches par filières inclusives et continue de prévoir des compétences techniques au service d'interventions axées sur la nutrition. Toutefois, il serait bon de fournir des directives opérationnelles plus précises dans plusieurs domaines afin de garantir la pleine réalisation de l'esprit de l'ESPP pendant l'exécution.

II. Observations particulières

7. **Viabilité institutionnelle.** Le COSOP pourrait se montrer plus exigeant et ambitieux dans la description des processus et solutions durables à mettre en place. Selon les constatations de l'ESPP, les efforts déployés pour pérenniser les services de vulgarisation publics se sont révélés inefficaces en raison de modifications fréquentes des procédures administratives, de carences dans les projets pilotes de suivi, du caractère temporaire des postes d'agents de vulgarisation au niveau des districts et d'une dépendance à l'égard des financements internationaux. La durabilité des infrastructures est également apparue comme un point faible, compte tenu notamment du manque de structures chargées de l'exploitation et de l'entretien au niveau des groupes et des communautés. Pour y remédier, le COSOP précise que le FIDA appuiera directement les efforts de décentralisation du Gouvernement en renforçant les capacités de planification du développement, d'exécution et de gestion au niveau des provinces, des districts et des villages. Il prévoit en outre l'élaboration d'un guide sur l'exploitation et l'entretien dans le cadre des activités hors prêts. La stratégie pourrait décrire plus précisément la nature du soutien qu'apportera le Fonds aux efforts de décentralisation de l'État et la manière dont les activités de renforcement des capacités par groupes contribueront à l'exploitation et à l'entretien des infrastructures au niveau des groupes et des communautés, en indiquant notamment le rôle d'appui joué par les services financiers.
8. **Ciblage.** Le COSOP maintient l'articulation de sa stratégie de ciblage autour de l'arrêté 348, fondé sur des données relatives à la pauvreté (modèle de ciblage de l'AFN). Il met également l'accent en priorité sur le ciblage géographique, dont l'un des critères et indicateurs réside dans le degré d'isolement des provinces du nord et du sud. La prise en compte plus systématique des jeunes est à saluer, tout comme l'inclusion des jeunes et des femmes au sein des groupes de producteurs agricoles et la facilitation de leur accès aux services financiers existants. Néanmoins, une incohérence dans la stratégie de ciblage, relevée dans l'ESPP, demeure. L'ESPP mentionne que, bien que l'action du FIDA au profit des communautés moins touchées par la pauvreté soit pertinente et conforme à sa stratégie de ciblage globale, le COSOP de 2018 aurait pu préciser les mesures qui seraient prises pour encourager de manière équilibrée la participation des populations mieux loties et des populations pauvres dans le cadre de l'approche PICSA. Selon le nouveau COSOP, les projets axés sur la productivité et les marchés (PICSA et projet sur l'enseignement supérieur au service de l'accélération du développement) ciblent les petits exploitants agricoles, qu'ils soient pauvres ou non, étant à noter que les petits exploitants non pauvres sont spécifiquement mentionnés, de même que la mise en place d'ensembles de mesures adaptés aux groupes marginalisés (recensés à l'issue d'activités de concertation et d'enquêtes sur la pauvreté). Dans le cadre de la stratégie, il pourrait être envisagé d'ajouter des mécanismes de ciblage supplémentaires, grâce auxquels les rôles précis des petits exploitants non pauvres pourraient être définis. De même, l'approche de ciblage local privilégiant les zones présentant un potentiel d'irrigation et d'intensification devrait s'accompagner de mesures permettant de limiter l'accaparement par les élites.
9. **Inclusion financière.** Compte tenu du succès mitigé des activités menées par le FIDA dans le domaine des services financiers ruraux, tel que mis en évidence par l'ESPP, la nouvelle stratégie prévoit l'établissement de liens renforcés avec le secteur financier, selon une approche transversale appliquée à l'échelle de la stratégie et des différentes activités. La stratégie pourrait indiquer explicitement quelques-unes des mesures à prendre pour pérenniser les services financiers, à l'exemple de la mise en relation anticipée des groupes de producteurs et des services financiers (dont les réseaux de banques villageoises). Cela garantirait le renforcement des capacités et l'établissement de relations solides entre les

communautés et les institutions financières dès le démarrage des projets. Les projets pilotes axés sur les services financiers, menés par l'intermédiaire de banques et autres institutions financières, devraient d'emblée faire appel à des acteurs reconnus, tels que les réseaux de banques villageoises, l'Union des femmes lao et la Banque de la République démocratique populaire lao. Enfin, les institutions financières devraient être associées aux activités de renforcement des capacités, ainsi qu'aux dispositions prévues pour l'exploitation et l'entretien des infrastructures rurales.

10. **Gestion des ressources naturelles, résilience climatique et durabilité.**

L'ESPP révèle plusieurs problèmes concernant la gestion des ressources naturelles et la résilience climatique, lesquels sont partiellement pris en compte dans la nouvelle stratégie. Il est encourageant de constater que les effets directs escomptés au titre de l'objectif stratégique 1 mettent explicitement l'accent sur les systèmes agricoles climato-résilients et tiennent compte des races animales utilisées, un point fort mis en avant par l'ESPP. Cela dit, plusieurs autres questions pourraient être abordées dans la stratégie. Premièrement, l'une des hypothèses sous-tendant la théorie du changement du COSOP réside dans la relative stabilité des conditions environnementales. La prise en compte d'une vulnérabilité accrue face aux catastrophes induites par les changements climatiques pourrait renforcer la pertinence et la construction logique de la stratégie. De même, l'ESPP mentionne les outils et mesures mis en place par les partenaires des projets (tels que la BASD) pour résoudre les problèmes liés à la gestion des ressources naturelles. La stratégie pourrait prévoir des actions plus poussées pour favoriser l'apprentissage – et le partage d'expériences – avec les partenaires œuvrant dans ce domaine. Enfin, le nouveau COSOP indique que le Gouvernement souhaite promouvoir les cultures à forte valeur, dont le manioc (des échanges de savoirs sur les cultures à forte valeur sont envisagés au titre de la coopération Sud-Sud et triangulaire). L'ESPP révèle que l'essor non maîtrisé des cultures à forte valeur, notamment celles du café et du manioc, compromettrait la gestion avisée des ressources naturelles à l'échelle du portefeuille. Il convient de prévoir au titre du nouveau COSOP des mécanismes permettant de résoudre les problèmes touchant à la gestion des ressources naturelles qui se posent dans le cadre de la promotion des cultures à forte valeur.

11. **Activités hors prêts et engagement au niveau du pays.** La première recommandation issue de l'ESPP vise à institutionnaliser la fonction de coordonnateur de programme de pays. L'accord conclusif fait en partie écho à cette recommandation, puisqu'il indique que sa faisabilité sera évaluée, mais précise que le nouveau bureau régional de Bangkok permettra d'intensifier l'engagement et d'autres fonctions. Le COSOP décrit les structures de gestion du programme de pays et mentionne que le directeur de pays et les équipes d'exécution des projets sont basés dans la région et qu'une consultante assure la fonction de coordonnatrice. Compte tenu des interventions proposées dans le nouveau COSOP au titre des activités hors prêts et des modalités de coordination nécessaires pour faire venir des équipes non résidentes chargées de la conception de projet, de la supervision de projet et des activités hors prêts, le COSOP devrait préciser en quoi les activités hors prêts proposées permettront de répondre aux ambitieux objectifs de développement de la stratégie, sachant que le profil institutionnel du coordonnateur de programme de pays reste inchangé.

12. **Gestion des risques liés aux ressources.** Le COSOP décrit différents scénarios de transition (appendice III), marquant la sortie de la République démocratique populaire lao de la catégorie des pays les moins avancés. Le COSOP indique qu'aucun de ces scénarios ne prévoit d'incidence sur l'accès au financement du FIDA. Plus important encore, le COSOP vise à renforcer la capacité du Gouvernement à abaisser le fardeau de la dette, à travers l'amélioration de la performance du secteur agricole (par exemple, au titre de l'objectif stratégique 2).

Le COSOP évoque la possibilité d'obtenir un financement de l'action climatique et d'autres ressources, qui pourraient renforcer l'impact des activités de projet et réduire le fardeau de la dette associé.

III. Observations finales

13. Le nouveau COSOP est en phase avec les objectifs de développement du pays et avec les recommandations issues de l'ESPP. C'est particulièrement vrai pour ce qui concerne l'inclusivité des filières, la résilience climatique et la nutrition. Toutefois, plusieurs éléments opérationnels mériteraient d'être précisés. Citons notamment: les mesures favorisant la durabilité institutionnelle; les mesures de ciblage incluant les personnes non pauvres; les mesures destinées à intégrer les institutions financières et les experts présents dans le cadre des opérations; et les stratégies de gestion des ressources naturelles permettant de limiter les effets néfastes des cultures à forte valeur. Il serait bon que le COSOP explicite la manière dont les activités hors prêts seront menées dans la limite des ressources du FIDA. Enfin, bien que la gestion des risques ait fait l'objet d'une évaluation, la nouvelle stratégie pourrait s'intéresser aux mesures qui pourraient être prises pour aider le Gouvernement à assurer la soutenabilité de la dette publique et à renforcer le rôle et la contribution du secteur agricole. Dans la mesure où l'accord conclusif a déjà été signé, IOE recommande que les points qu'il soulève sur ces différents aspects soient réexaminés et réglés lors de l'évaluation à mi-parcours du nouveau COSOP.