

Cote du document: EB 2011/102/INF.7  
Date: 6 mai 2011  
Distribution: Publique  
Original: Anglais

**F**



Ouvrer pour que les  
populations rurales pauvres  
se libèrent de la pauvreté

## République islamique d'Afghanistan

### Rapport de situation sur le programme d'options stratégiques pour le pays

#### **Note pour les représentants au Conseil d'administration**

##### Responsables:

##### Questions techniques:

**Matteo Marchisio**  
Chargé de programme de pays  
téléphone: +39 06 5459 2862  
courriel: m.marchisio@ifad.org

##### Transmission des documents:

**Deirdre McGrenra**  
Fonctionnaire responsable des  
organes directeurs  
téléphone: +39 06 5459 2374  
courriel: gb\_office@ifad.org

Conseil d'administration — Cent deuxième session  
Rome, 10-12 mai 2011

---

Pour: **Information**

## Sigles et acronymes

CNDA	Cadre national de développement agricole
COSOP	Programme d'options stratégiques pour le pays
MADR	Ministère de l'aménagement et du développement rural
MAIE	Ministère de l'agriculture, de l'irrigation et de l'élevage
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
SAFP	Système d'allocation fondé sur la performance
SNDA	Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan
SSADR	Stratégie sectorielle pour l'agriculture et le développement rural

# République islamique d'Afghanistan

## Rapport de situation sur le programme d'options stratégiques pour le pays

Bien que la présentation au Conseil d'administration de rapports de situation sur les programmes d'options stratégiques pour le pays (COSOP) ne soit pas obligatoire, la présente note d'information a été préparée à titre exceptionnel étant donné la nature des opérations du FIDA en Afghanistan et l'engagement qui a été pris lors de l'examen du COSOP par le Conseil d'administration en décembre 2008.

### I. Introduction

#### A. Principales caractéristiques du COSOP

1. Le Conseil d'administration a approuvé le COSOP actuellement en vigueur pour l'Afghanistan en avril 2008, après examen et approbation du projet lors d'une réunion présidée par le Ministère de l'aménagement et du développement rural (MADR) et à laquelle participaient les principaux intéressés. Le COSOP, qui a été formulé en collaboration étroite avec les autorités afghanes et leurs partenaires de développement, a pour but d'appuyer et de compléter les politiques et programmes élaborés en faveur des pauvres par le gouvernement afghan et par d'autres organismes de développement internationaux et nationaux, ainsi que le prévoit la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan (SNDA) et conformément aux Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).
2. Le COSOP actuel a une durée de quatre ans et couvre la période 2008-2012; c'est le premier COSOP mis au point par le FIDA pour l'Afghanistan. C'est aussi l'un des premiers COSOP à avoir été formulé après la mise en place du nouveau cadre de gestion axé sur les résultats qui prévoit notamment un examen à mi-parcours du programme.
3. L'examen à mi-parcours du COSOP a eu lieu du 19 au 27 mars 2011, à peu près au milieu de la période quadriennale d'exécution. La mission qui en était chargée a procédé à de nombreux échanges de vues avec les représentants des principaux ministères, donateurs et autres parties prenantes.

#### B. Modification du contexte national depuis la conception du COSOP

4. Depuis 2008, le pays s'est doté de moyens d'action qui lui permettent désormais d'assurer des services au niveau le plus élémentaire. Cependant, l'État a encore beaucoup de mal à mettre en place les conditions nécessaires pour que le peuple afghan puisse prendre en main sa propre protection. En effet, la rébellion qui se propage dans le pays depuis 2008, disputant au gouvernement son autorité sur des régions auparavant stables, pose un problème majeur en termes de sécurité. De plus, la coordination entre donateurs laisse encore à désirer, même si le gouvernement fait actuellement des efforts pour mettre à la disposition de la communauté internationale une grande plateforme de financement bâtie autour des programmes prioritaires nationaux, tout en envisageant d'accroître la part de l'aide qui est acheminée directement par son intermédiaire (il est question de faire passer cette part de 20% à 50%). Enfin, les disparités entre l'administration centrale, les provinces et les districts en matière de planification, de gestion budgétaire et de moyens d'action commencent à trouver une solution avec un début de décentralisation des compétences et de la prise de décision.

5. L'Afghanistan est presque le pays le plus pauvre du monde, se classant 155<sup>e</sup> sur 169 selon l'indicateur de développement humain des Nations Unies<sup>1</sup>. Depuis l'invasion soviétique de 1979, il y a plus de trente ans, il a été constamment en proie à des conflits. En 1979, date du dernier recensement officiel, sa population était de 15,5 millions d'habitants; on l'estime aujourd'hui entre 24 millions (Bureau central de statistique afghan) et 30 millions (Banque mondiale, indicateurs du développement dans le monde 2006), dont 80% de ruraux. L'Afghanistan est un pays jeune, puisque 52% des Afghans ont moins de 17 ans<sup>2</sup>, et il compte par ailleurs 54% d'hommes pour 46% de femmes. L'agriculture est le principal pourvoyeur d'emplois, avec un secteur formel qui représente environ 36% du PIB et des activités illicites de production d'opium qui en représenteraient 47%, d'après les estimations.
6. La proportion de la population de 25 ans et plus qui a été à l'école, à quelque niveau que ce soit, n'est que de 17% en général, et de 6% chez les femmes. La violence dite structurelle, illustrée notamment par la marginalisation persistante des femmes, est aggravée par des niveaux de pauvreté alarmants.
7. Les recettes publiques sont faibles et l'aide internationale finance environ 90% de l'ensemble des dépenses du pays. Le revenu national brut par habitant n'est que de 1 419 USD. Depuis la chute du régime taliban en 2001, beaucoup de progrès ont été faits: des institutions démocratiques et des ministères ont été mis en place; des améliorations considérables ont eu lieu en matière de santé et de vaccination; des écoles primaires, des routes et des infrastructures de transport ont été construites. Cependant, pour la plupart des Afghans, la situation reste précaire et dangereuse, et la criminalité menace maintenant de compromettre les progrès récemment accomplis. De plus, l'aide est très inégalement répartie sur le territoire, certains grands donateurs concentrant leurs concours de façon disproportionnée sur les provinces du Sud, où se trouvent les bastions de la rébellion. En outre, la majeure partie de l'aide est dirigée vers Kaboul et d'autres centres urbains, plutôt que vers les zones rurales, et jusqu'à une date très récente l'agriculture a souffert d'un déficit de financement.
8. Du point de vue du groupe cible choisi par le FIDA, le principal aspect à signaler sur le plan macroéconomique est la hausse répétée des prix à la consommation, en particulier des prix des carburants et des aliments – reflet à la fois des tendances mondiales, du coût du transport des marchandises jusqu'à ce pays enclavé et à travers son territoire et de la diminution des exportations de blé des pays voisins. Dans ce contexte, la productivité agricole a connu des fluctuations mais s'inscrit globalement sur une trajectoire ascendante.
9. Depuis 2009, le Ministère de l'agriculture, de l'irrigation et de l'élevage (MAIE) est partie prenante d'une approche interministérielle du développement rural dans laquelle ses propres besoins institutionnels s'articulent à une série de programmes prioritaires nationaux issus du processus de Kaboul.
10. Les besoins institutionnels du MAIE ont évolué après le changement survenu à la tête du ministère en octobre 2008. L'organigramme et les programmes ont d'abord été revus à la lumière de la stratégie sectorielle pour l'agriculture et le développement rural (SSADR), dont les priorités étaient alors une émanation de la SNDA, puis la SSADR est devenue en 2009 le plan directeur pour l'agriculture, avant de livrer la feuille de route, connue sous le nom de cadre national de développement agricole (CNDA), qui doit guider le secteur agricole au cours des cinq prochaines années. Le processus de Kaboul, dans lequel sont engagés 16 ministères regroupés autour de trois pôles – Agriculture et développement rural, Ressources humaines et Énergie et infrastructures – représentant globalement plus

<sup>1</sup> La vraie richesse des nations: Les chemins du développement humain, Rapport sur le développement humain 2010, Programme des Nations Unies pour le développement, 2010.

<sup>2</sup> Évaluation nationale des risques et de la vulnérabilité 2005: Afghanistan.

de 80% du budget alloué au développement, a appuyé cette évolution. Le pôle Agriculture et développement rural est dirigé par le MAIE et comprend le Ministère de l'aménagement et du développement rural, le Ministère de l'énergie et de l'eau, et le Ministère de la lutte contre les stupéfiants. À partir d'un objectif général qui est de faire émerger des communautés rurales et pastorales prospères, quatre programmes prioritaires nationaux ont été élaborés et présentés à la communauté internationale pour recueillir des soutiens: i) aménagement des ressources en eau et des ressources naturelles; ii) développement de la production et des marchés agricoles; iii) accès aux zones rurales; et iv) renforcement des institutions locales.

11. Par ailleurs, le débat mené ces dernières années sur l'organisation de la gouvernance au niveau infranational a trouvé une conclusion sous l'égide de la Direction des collectivités locales et du MADR. Les mécanismes de gouvernance et les organes représentatifs existant au niveau des districts et des villages seront restructurés dans le cadre d'une révision de la législation accompagnée de transferts de ressources, pour laisser place à des conseils de district et à des conseils de village susceptibles d'être regroupés suivant des critères sociaux et économiques. Les ministères sectoriels pourront ensuite définir les modalités d'un système de transferts budgétaires aux collectivités locales, avec des règles de transparence et de contrôle appropriées.
12. La situation en matière de sécurité s'étant dégradée au cours des dernières années, y compris dans les régions auparavant stables qui avaient été choisies pour la mise en œuvre du Programme d'appui à la microfinance rurale et au secteur de l'élevage. En 2011, la communauté internationale est parvenue à un accord ouvrant la voie au transfert progressif aux forces afghanes des opérations de sécurité assurées par la Force internationale d'assistance à la sécurité. Les six premières provinces concernées ont été annoncées en mars 2011. Ces évolutions devraient faciliter la tâche de l'administration et lui permettre de mettre en place dans des conditions de sécurité et de stabilité satisfaisantes les services dont la population a besoin.

## **II. Présentation générale et pertinence du COSOP**

13. Depuis l'approbation du COSOP initial, des progrès importants ont été faits au plan national en matière de développement, de gouvernance et de sécurité. Après l'élaboration et l'adoption de la Stratégie nationale intérimaire de développement de l'Afghanistan, le cadre général de développement qui a vu le jour sous la forme de la SNDA (2008-2013) a conduit à la formulation de stratégies sectorielles en 2009. Ensuite, dans le cadre du processus de Kaboul lancé peu avant la conférence internationale réunie dans la capitale afghane en juillet 2010, les ministères ont été regroupés par secteur afin d'établir une liste de programmes prioritaires nationaux.

### **A. Objectifs stratégiques**

14. Le COSOP a pour but de s'attaquer à la pauvreté généralisée qui sévit dans les régions rurales dévastées par la guerre, où les inégalités et les handicaps socioéconomiques aggravent une situation déjà très difficile. Il définit le rôle que peut jouer le Fonds dans le contexte d'alliances et de partenariats stratégiques afin de promouvoir la concertation et la coordination avec le gouvernement et les autres acteurs internationaux et locaux. Le programme de pays est flexible et doit être revu et adapté chaque année au processus fragile d'édification des institutions, de maintien de la paix, de réconciliation et de reconstruction après le conflit.
15. L'objectif général du COSOP est de réduire les disparités entre les sexes et d'améliorer la situation économique et sociale des communautés vulnérables et marginalisées. Ses objectifs particuliers sont les suivants: i) renforcer les capacités des institutions locales de développement, des entreprises privées et des administrations locales afin de favoriser la planification, la création d'entreprises et l'expansion économique; ii) faciliter l'accès aux services financiers à vocation

rurale; et iii) accroître les moyens, les compétences et la productivité des ménages ruraux.

16. Tant que la situation reste incertaine sur le plan de la sécurité et que le portefeuille de projets n'est pas parvenu à maturité, il faudrait, à plus ou moins brève échéance, que le FIDA réduise le périmètre géographique de ses interventions et privilégie des modalités d'action suffisamment intégrées et complémentaires pour faire l'objet d'un financement conjoint avec d'autres donateurs. Parallèlement, il conviendrait de reconnaître que, même si certaines régions justifient davantage que d'autres les investissements du FIDA, la situation de la sécurité continue de poser un problème, y compris pour les grands programmes nationaux.

## **B. Pertinence du COSOP**

17. Compte tenu des multiples changements dont il a fait l'objet depuis 2008, de l'évolution de l'action publique et des structures institutionnelles, ainsi que des interventions visant à accélérer le retour de la sécurité dans le pays, le COSOP correspond encore pour l'essentiel au cadre d'action et aux grandes orientations définis par le gouvernement.
18. Il s'inscrit aussi dans le droit fil de l'objectif général du Cadre stratégique du FIDA (2011-2015) et des quatre grands axes qui en découlent, à savoir: i) renforcer la base de ressources naturelles et d'actifs économiques à l'intention des ruraux pauvres, femmes et hommes, et la rendre plus résistante; ii) améliorer leur accès à une série de services; iii) renforcer les capacités de ces femmes et de ces hommes, à titre individuel, et de leurs organisations; et iv) améliorer le contexte institutionnel et administratif des économies rurales dans lesquelles le FIDA mène ses opérations.

## **C. Partenariats et questions relevant des pouvoirs publics**

19. L'exécution du Programme d'appui à la microfinance rurale et au secteur de l'élevage a largement bénéficié des partenariats noués avec plusieurs grandes ONG internationales à un moment où le gouvernement n'était pas encore en mesure d'assumer lui-même la pleine responsabilité des services publics. Cela dit, à l'occasion de ce programme, le FIDA a eu de plus en plus souvent la possibilité de travailler directement avec les services du Ministère de l'agriculture chargés de coordonner les activités et décisions relatives au programme. Jusqu'à présent, les principaux problèmes mis en évidence et portés à l'attention des pouvoirs publics concernent: les réformes nécessaires pour mettre en place les services du MAIE au niveau des provinces et des districts; les améliorations à apporter au service de vulgarisation agricole et d'appui à l'élevage; le cadre juridique à élaborer pour permettre aux institutions de microfinance de mobiliser l'épargne des ménages ruraux.

## **D. Gestion du portefeuille et montant des allocations**

20. Le COSOP met en évidence les améliorations qui pourraient être apportées à la gestion du portefeuille, par exemple: i) une meilleure conception des projets de manière à éviter le gaspillage des fonds; ii) un renforcement de l'appui à la mise en œuvre en vue d'améliorer le ciblage en faveur des pauvres et des femmes; et iii) des données plus utiles en matière de suivi et évaluation (S&E). Les ressources allouées à l'Afghanistan dans le cadre du SAFF se montaient à 26,9 millions d'USD pour la période 2007-2009; elles s'élèvent actuellement à 29,7 millions d'USD pour un nouveau projet.

### III. Progrès de la mise en œuvre

#### A. Incidence des évolutions récentes sur les objectifs du COSOP

21. L'objectif général du COSOP, à savoir réduire les disparités entre les sexes et améliorer la situation économique et sociale des communautés vulnérables et marginalisées, continue de s'inscrire dans le droit fil des stratégies et de l'action du gouvernement. Cependant, tant l'objectif général que les objectifs particuliers devront faire l'objet de quelques ajustements et précisions compte tenu des évolutions récentes et des nouvelles orientations observées dans le secteur de l'agriculture et du développement rural.
22. **Objectif général: réduire les disparités entre les sexes et améliorer la situation sociale et économique des communautés vulnérables et marginalisées.** Cet objectif reste aligné sur les priorités nationales (SNDA), sectorielles (SSADR) et ministérielles (CNDA), qui mettent toute l'accent sur la nécessité de réduire les disparités entre les sexes et les groupes ethniques. Dans toutes les interventions qu'il continuera d'appuyer en Afghanistan, le FIDA veillera à ce que ses investissements profitent avant tout aux femmes en leur offrant la possibilité d'améliorer leur productivité et leur situation socioéconomique. Après des années d'exclusion, de discrimination et de violence, les femmes afghanes ont en effet un retard considérable à rattraper.
23. Le CNDA cherche à intégrer la dimension de l'égalité entre les sexes dans les projets agricoles en privilégiant des activités comme l'élevage de volaille, la production laitière, l'horticulture, la production de semences, la transformation des produits alimentaires et l'apiculture; en obtenant le soutien des représentants locaux; en ralliant la participation des femmes et des hommes; en montrant ce que les femmes apportent à l'agriculture; en reconnaissant la diversité des situations des femmes; en renforçant les compétences commerciales des femmes; en embauchant du personnel féminin; et en intégrant dans les programmes agricoles toute une série d'activités d'apprentissage telles que lecture et calcul, techniques de la génération de revenus et de la production alimentaire, initiation au commerce (analyse du marché, tenue des comptes) et éducation sanitaire et nutritionnelle. Toutes ces activités doivent permettre aux femmes d'avoir davantage confiance en elles et dans leur capacité de prendre des décisions et des initiatives pour aider leurs familles et la collectivité dans laquelle elles vivent.
24. Compte tenu des difficultés du contexte, les projets financés par le FIDA continueront d'appuyer des activités dans lesquelles les femmes ont toujours eu une place importante telles que l'élevage de petit bétail et la gestion des produits qui en découlent. En outre, un ensemble cohérent de services en faveur des femmes sera mis en place en collaboration avec les principaux partenaires. Les projets financés par le FIDA auront aussi pour cible les groupes marginalisés et vulnérables, comme les nomades Kuchi, dont un grand nombre d'itinéraires traditionnels sont aujourd'hui inaccessibles et qui ont perdu la majeure partie de leurs troupeaux du fait de la sécheresse persistante. Cette communauté d'éleveurs transhumants court un réel danger de perdre son mode de vie traditionnel et il est urgent de l'aider.
25. **Objectif stratégique 1: renforcer les capacités en matière de planification au niveau local, de promotion des entreprises et de croissance économique.** Bien qu'une approche graduelle soit encore justifiée au stade de l'expérimentation, avant la transposition des principales activités, elle est dorénavant moins importante. Étant donné les modifications constitutionnelles apportées à l'organisation de la gouvernance au niveau infranational (création des conseils de district et de village) et la priorité accordée à la mise en place d'institutions et au renforcement de la planification locale dans le cadre de plusieurs

programmes nationaux, il convient de privilégier l'approche interministérielle en continuant à travailler avec les ministères identifiés dans le COSOP initial.

26. L'objectif 1 devrait consister avant tout à accompagner les évolutions récentes en matière d'orientations stratégiques et de création de capacités dans le secteur de l'agriculture et du développement rural. Il devrait être plus clairement défini afin de permettre le renforcement des services ministériels dans la zone d'intervention du FIDA, au moyen d'une série de mesures générales de perfectionnement des compétences (techniques et administratives) en fonction de la demande, et d'initiatives visant à favoriser l'apprentissage par l'expérience dans le cadre des projets.
27. **Objectif stratégique 2: faciliter l'accès aux services financiers à vocation rurale.** Cet objectif reste pertinent pour promouvoir la création de services de crédit culturellement adaptés à une clientèle rurale, mais le cadre général actuel reste relativement incertain. Les institutions de microfinance existantes n'ont toujours pas les instruments réglementaires qui leur permettraient de se prémunir contre les externalités, par exemple en cas de changement de politiques ou de réinterprétation des règles en vigueur.
28. L'accent mis récemment par plusieurs ministères, dont le MAIE, sur l'institutionnalisation du crédit rural commence à produire des effets. Il serait donc souhaitable de se montrer plus prudent et de faire le bilan de la situation dans ce domaine au début de 2012, à l'occasion de l'examen à mi-parcours du Programme d'appui à la microfinance rurale et à l'élevage. Selon les conclusions qui seront tirées à ce moment-là, on sera mieux en mesure de prendre une décision quant aux investissements du FIDA dans le secteur de la microfinance rurale pour le reste de la période couverte par le COSOP et au-delà.
29. **Objectif stratégique 3: fournir un appui technique aux investissements productifs dans l'agriculture sélectionnés par les communautés.** L'objectif initial est très large et appelle des précisions quant au détail des investissements du FIDA. Outre la nouvelle formulation, la définition de cet objectif et son articulation reposent sur les priorités en vigueur et sur les besoins des populations locales, et mettent en jeu des intrants simples et pragmatiques. Le changement de formulation reflète aussi l'émergence et la convergence de nouveaux besoins et de nouvelles priorités, tels qu'ils commencent à se dessiner à travers les composantes des programmes prioritaires nationaux proposés.
30. Après de nombreux échanges de vues avec un large éventail de parties prenantes, il apparaît souhaitable de continuer à privilégier les activités d'élevage axées sur les groupes les plus vulnérables et de soutenir la création d'entreprises rurales en tirant parti des initiatives existantes dans ce domaine. Les filières et les infrastructures de production agricoles, surtout celles qui intéressent les femmes, devraient être dans la mesure du possible l'élément central de cet objectif.
31. À mesure que les ministères vont renforcer leurs relais au niveau des provinces, des districts et des villages, une partie des ressources techniques, administratives et matérielles dont les organes décentralisés auront besoin pour répondre à la demande croissante de services pourront leur être fournies dans le cadre de cet objectif. Cela permettra de resserrer les liens avec le MADR et de diversifier ainsi les ministères au sein du portefeuille, afin d'éviter les problèmes inhérents à la capacité d'absorption du MAIE.

## B. Produits

32. **Programme d'appui à la microfinance rurale et au secteur de l'élevage.** La SNDA mentionne l'agriculture parmi les secteurs prioritaires, en ce sens qu'elle permet de nourrir de façon sûre et adéquate une population qui continue d'augmenter (bien que moins rapidement), tout en étant le principal moteur de la croissance au service des pauvres. Bien que conçu pour s'inscrire dans la SSADR, le



Programme d'appui à la microfinance rurale et au secteur de l'élevage est également bien aligné avec le CNDA. Sa raison d'être est d'assurer un accès durable à la microfinance pour les petits exploitants agricoles, les éleveurs déjà en activité et ceux qui aspirent à posséder du bétail – à commencer par les femmes et notamment les femmes chefs de famille, les "insolvables" et les Kuchis. Cet objectif sera atteint en fournissant les services de microfinance et les moyens zootecniques nécessaires pour créer des entreprises d'élevage plus productives ou plus rentables.

## **IV. Performance du programme**

### **A. Facteurs extérieurs défavorables à la performance du programme**

33. L'Afghanistan reste confronté à une série de problèmes qui freinent l'exécution du portefeuille du FIDA. Sont en cause notamment: i) la fragilité des conditions de sécurité et par conséquent la difficulté à maintenir des contacts permanents avec les communautés, à suivre les projets et à dépêcher des missions sur le terrain. L'insurrection touche maintenant des provinces qui avaient été ciblées justement parce que la situation y était calme. Les choses risquent d'empirer avec la transition du secteur de la sécurité nationale, c'est-à-dire le passage de relais de la Force internationale d'assistance à la sécurité aux Forces nationales de sécurité afghanes dans l'ensemble du pays; ii) des ministères en butte à des insuffisances criantes en termes de capacités humaines et de ressources aux niveaux des districts et des provinces. Bien que ce problème ait été en partie corrigé grâce aux apports des prestataires de services des projets, le déficit de connaissances et de ressources reste l'élément clé qui empêche le MAIE de véritablement prendre en main et coordonner les activités agricoles au plus près du terrain; iii) les nombreuses incohérences de l'attribution officielle des rôles et des responsabilités dans les institutions locales, qui n'ont été corrigées que récemment sur la base de paramètres constitutionnels. Des conseils de district et des conseils villageois se mettent maintenant en place sous les auspices de la Direction générale indépendante de la gouvernance locale. La nouvelle définition élargie de ces institutions aidera le FIDA à identifier les principaux interlocuteurs, apports et activités de manière à leur conférer une légitimité renforcée en tant que moteurs de développement appropriés pour atteindre les objectifs du COSOP.
34. Le FIDA se heurte lui aussi à de nombreux obstacles qui tiennent aux politiques en vigueur. Pour le seul secteur agricole, il a dénombré quelque 91 textes de loi non encore appliqués touchant les schémas d'orientation, les cadres réglementaires et les meilleures pratiques. Qui plus est, le secteur de la microfinance a les plus grandes difficultés à obtenir l'exonération de certaines taxes et l'autorisation de recevoir l'épargne par le biais de caisses de dépôt de microfinance. Ces problèmes doivent être traités rapidement et nécessitent souvent une approche au cas par cas pour les questions législatives plus complexes, et il est donc peu probable qu'ils soient réglés dans un proche avenir.

### **B. Note du programme**

35. La fiche sur l'état d'avancement du Programme d'appui à la microfinance rurale et au secteur de l'élevage juge les résultats du programme plutôt satisfaisants. On sait que les fiches mesurent la performance des projets au regard d'un certain nombre de critères. Comme le FIDA n'a actuellement qu'un seul projet en Afghanistan, la performance du programme de pays reflète celle du projet en question.
36. Sur la base des conclusions de ses consultations avec les principales parties prenantes et des possibilités budgétaires du FIDA, le MAIE a fortement recommandé que la conception et la mise en œuvre des nouveaux projets

répondent aux besoins immédiats et à plus long terme, qu'il s'agisse des infrastructures productives agricoles ou du personnel de vulgarisation du MAIE déployé dans les provinces et les districts.

### **C. Gestion du portefeuille et supervision des projets**

37. Depuis 2009, le FIDA a dépêché une mission d'évaluation partielle de l'appui à la supervision et à la mise en œuvre (8-15 octobre 2010) pour le Programme d'appui à la microfinance rurale et au secteur de l'élevage, plus particulièrement ciblée sur la composante 1 (microfinance rurale), qui a donné lieu à 42 recommandations détaillées. Il a dans un deuxième temps envoyé une mission d'évaluation complète (8-31 mars 2011). Un projet d'aide-mémoire a été distribué à la réunion récapitulative FIDA-MAIE qui s'est tenue à Kaboul; il est en cours de révision et sera parachevé à temps pour être soumis à la mi-avril 2011. Le FIDA appuie directement le projet par l'intermédiaire de l'administrateur du programme de pays en poste à Islamabad. Il consulte également le gouvernement et les autres donateurs selon que de besoin, avec l'appui constant du chargé de programme de pays.
38. Le chargé de programme et le directeur de programme se réunissent deux fois par an pour étudier l'état d'avancement des projets et planifier l'appui futur du FIDA à l'exécution. Le FIDA organise par ailleurs des ateliers annuels de gestion couvrant tous les projets de la région Asie et Pacifique afin que les chargés de programme aient l'occasion de se rencontrer et de dialoguer avec l'équipe de direction du Fonds.

### **D. Suivi-évaluation, gestion des savoirs et enseignements**

39. Il est indiqué dans le COSOP que le FIDA utilisera plusieurs mécanismes pour promouvoir la gestion efficace des savoirs inscrite dans sa stratégie en matière de gestion des savoirs. L'un de ces mécanismes est l'examen annuel du COSOP. Pourtant, cet exercice n'a pas toujours été possible du fait du démarrage tardif des projets pour cause de problèmes contractuels avec les prestataires de services et de politiques assez peu propices à la promotion de la composante 1 (microfinance rurale), qui ont empêché les principaux interlocuteurs de mettre en place les services nécessaires.
40. L'examen à mi-parcours du COSOP a cependant été lancé et il préconise des examens annuels. Bien que le processus de gestion des savoirs ait été intégré dans la conception des projets, reste à trouver le personnel qualifié pour le traduire dans les activités ou mettre à profit les pratiques en vigueur ailleurs dans le ministère par le biais de la Direction générale des programmes (anciennement Unité de mise en œuvre et de coordination du programme). Le Programme d'appui à la microfinance rurale et au secteur de l'élevage mettra à disposition un agent chargé spécifiquement d'aider la Direction générale à adopter les pratiques du FIDA en matière de gestion des savoirs afin de faciliter l'acquisition des connaissances et leur diffusion au sein du MAIE.
41. Des consultations intensives avec les principaux acteurs de la mise en œuvre et du suivi ont révélé un large consensus quant à la nécessité d'améliorer le ciblage géographique et d'être plus sélectif face à une insécurité croissante. De plus, le choix d'activités offrant de meilleures garanties de durabilité ouvrirait des possibilités de cofinancement dans le même domaine. Ces activités devraient privilégier les "fondamentaux" (à savoir les infrastructures productives locales, le développement de l'élevage, etc.), garants d'une meilleure durabilité.
42. Le FIDA n'a pu participer activement aux réunions des donateurs faute d'être présent dans le pays. De nombreuses occasions s'offrent à lui pour partager son expérience dans les régions et les pays, peser sur les politiques et intervenir dans les débats sur les meilleures pratiques. Ainsi, il n'assiste pas aux réunions de l'équipe de pays des Nations Unies, du groupe des Nations Unies sur la sécurité

alimentaire et l'agriculture, et des divers groupes de travail techniques et équipes de coordination des donateurs. Avec un portefeuille renforcé ainsi que proposé, la possibilité de cultiver la présence du FIDA, ne serait-ce que sur une base semi-permanente, devrait être sérieusement envisagée.

43. Enfin, les leçons tirées de la supervision et du suivi-évaluation du projet financé par le FIDA sont actuellement à l'étude et elles seront partagées avec l'équipe de gestion du programme de pays. Il a également été recommandé que le FIDA recrute un consultant international sur la base d'un contrat à durée déterminée pour aider la Direction générale des programmes à établir un système avec l'appui de l'unité de gestion des savoirs de la Division Asie et Pacifique. Le fonctionnaire nommé par le Programme d'appui à la microfinance rurale et au secteur de l'élevage pourrait être l'interlocuteur et le facilitateur de ce processus et s'assurer que l'apprentissage est diffusé sur la base des meilleures pratiques.

## **E. Harmonisation et alignement**

44. Le FIDA reste un partenaire actif du MAIE et participe à ses réunions de gestion s'il y est invité. Il participe également aux activités d'harmonisation et de coordination gouvernements/donateurs en Afghanistan et entretient ses partenariats avec les donateurs par des visites régulières lorsque le fonctionnaire présent dans le pays ou le chargé de programme de pays sont sur place. Compte tenu de la minceur du portefeuille, cette participation limitée convient pour l'instant mais devra être revue à la lumière d'un éventuel engagement à moyen ou long terme envers l'Afghanistan ainsi que de la préparation et du lancement d'un second projet plus tard en 2011, qui reviendrait à doubler les activités du FIDA.
45. Le FIDA est déterminé à mener à bien son travail d'harmonisation et d'alignement en s'assurant que:
- tous les projets existants et prévus sont alignés sur la SNDA du gouvernement;
  - l'appui financier respecte les procédures fiduciaires en vigueur et n'intervient pas en parallèle au mécanisme d'utilisation des ressources existant, tel que déterminé par le Ministère des finances;
  - le financement suit dans la mesure du possible les procédures nationales en matière d'exécution du budget et de passation de marchés;
  - l'unité de gestion des projets entretient des liens étroits avec le MAIE;
  - les missions restent aussi peu nombreuses que possible (deux seulement depuis 2009) afin de réduire le fardeau administratif qu'elles représentent pour le gouvernement.

## **F. Allocation du FIDA pour l'Afghanistan**

46. Dans le cadre du cycle SAFP en cours, un montant de 29,7 millions d'USD est disponible pour un nouveau projet en Afghanistan.

## **G. Processus de consultation pour l'élaboration du COSOP**

47. Conformément aux clauses figurant dans le COSOP, une équipe d'examen à mi-parcours s'est rendue en Afghanistan en mars 2011. Son principal objectif était d'étudier le COSOP en vigueur à la lumière des changements intervenus dans le domaine du développement rural et dans les facteurs exogènes depuis 2008. Les membres de la mission ont examiné les priorités du COSOP au regard du nouveau Cadre stratégique du FIDA 2011-2015, des OMD, du Plan d'action national pour les femmes et des récents schémas stratégiques tels que la SNDA, le CNDA et les feuilles de route et calendriers des programmes de priorités nationales.

48. Les membres de la mission ont rencontré des hauts fonctionnaires des ministères des finances, de l'agriculture, de l'irrigation et de l'élevage, du MARD, des représentants d'institutions financières (Mécanisme d'appui aux micro-investissements en Afghanistan, First Micro Finance Bank, Réseau Aga Khan pour le développement, Fonds de développement agricole et Comité pour le développement rural au Bangladesh). Ils se sont également entretenus avec les principaux partenaires d'exécution – Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Comité néerlandais pour l'Afghanistan et Centre international de recherches agricoles dans les zones arides (ICARDA). Ils ont eu de longs entretiens avec les représentants des institutions des Nations Unies et de la communauté des donateurs internationaux – FAO, Programme alimentaire mondial, Banque asiatique de développement, Agence japonaise de coopération internationale – au sujet des secteurs actuels d'investissement et des futures possibilités de cofinancement.
49. Une réunion récapitulative s'est tenue le 26 mars 2011 à l'invitation du Ministre de l'agriculture. Les participants ont appuyé la recommandation de la mission préconisant des modifications et précisions mineures au sujet des trois objectifs du COSOP ainsi que l'inclusion d'un autre projet pour la période couverte par le COSOP.

## **V. Priorités du FIDA pour le reste de la période couverte par le COSOP**

### **A. Priorités d'investissement**

50. Les priorités d'investissement du COSOP en cours, qui figurent dans les trois grands objectifs, sont dans l'ensemble conformes au cadre défini par l'Afghanistan pour le développement rural. Le Programme d'appui à la microfinance rurale et au secteur de l'élevage utilise un modèle très intéressant et innovant de renforcement des capacités ciblé sur les jeunes professionnels. Il s'agit d'offrir à huit jeunes diplômés (dont une femme) issus des universités locales (facultés de sciences vétérinaires, de médecine, de zootechnie et d'agronomie) la possibilité de collaborer aux activités du programme sur le terrain. Les candidats retenus sont extrêmement motivés et envoient régulièrement des rapports à la direction du Programme d'appui à la microfinance rurale et au secteur de l'élevage, ce qui permet d'avoir des évaluations indépendantes des besoins des bénéficiaires, des difficultés de mise en œuvre et de la qualité des actions engagées. Les membres de la mission ont salué cette initiative, y voyant une précieuse occasion d'aider les jeunes diplômés afghans à acquérir les capacités voulues pour travailler sur le terrain dans le cadre d'un programme international pour le développement. Ils ont également recommandé que le FIDA parachève le modèle afin qu'il puisse être aussi souvent que possible reproduit à plus grande échelle au sein du MAIE et dans tous les projets d'investissement appuyés par des acteurs institutionnels.

### **B. Priorités de gestion**

51. L'examen à mi-parcours du Programme d'appui à la microfinance rurale et au secteur de l'élevage offrira la possibilité d'examiner la configuration générale du programme, notamment en ce qui concerne la faisabilité de la composante microfinance. Il permettra de surcroît d'évaluer l'impact des recommandations issues de la récente mission de supervision. Ces recommandations auront une grande influence sur la conception du nouveau projet proposé.

### **C. Projet en réserve**

52. Le prochain projet tiendra compte des acquis de l'expérience, qui ont fait apparaître la nécessité d'un meilleur ciblage géographique et d'une réactivité renforcée aux besoins exprimés par les bénéficiaires et les partenaires. Avec l'allocation actuelle de 29,7 millions d'USD au titre du SAFR en cours (2010-2012), le projet devrait

être structuré autour des éléments interdépendants ancrés dans la prestation des services de base et les besoins des bénéficiaires. Ainsi, sur la base des priorités définies par les communautés dans leurs plans de développement local (dans le cadre du programme de solidarité nationale) le nouveau projet pourrait proposer des modules d'appui allant des infrastructures productives agricoles de base à des stages de formation afin de faciliter les transferts de connaissances entre les agents de vulgarisation de district et les communautés ou associations paysannes.

#### **D. Principales considérations pour la conception du projet en réserve**

53. La nécessité de continuer de cibler la stratégie sur les petites communautés des zones isolées et vivant exclusivement de l'agriculture et de l'élevage, sans oublier les femmes chefs de famille et les communautés marginalisées, reste une évidence très largement partagée. Pourtant, avec l'actualité récente de la gouvernance locale et la création formelle de groupes au niveau communautaire, il importe maintenant de préciser les conditions les plus appropriées de participation et d'inclusion des institutions locales, des entrepreneurs privés, des ONG locales et des personnels du MAIE dans les provinces et les districts.
54. Une dichotomie subsiste quant à la couverture géographique prévue pour le nouveau projet. Des besoins spécifiques ont été identifiés dans l'ouest de l'Afghanistan, mais il faudra peut-être aussi mettre davantage l'accent sur les provinces du plateau central afin de compenser une couverture insuffisante du fait de l'insécurité ou des difficultés d'accès. Il faudrait en outre accorder toute l'attention voulue aux succès rapides et aux complémentarités potentielles dans la zone d'intervention actuelle du projet.
55. Pourtant, une telle décision doit être jugée au regard du choix stratégique que doit opérer le FIDA en Afghanistan: soit se concentrer sur les zones négligées dans lesquelles les donateurs investissent peu, soit favoriser et exploiter les synergies et les complémentarités avec les activités engagées par les donateurs dans les zones cibles initiales du FIDA.

### **VI. Conclusion**

56. Le COSOP du FIDA est bien aligné avec la SNDA, et il en est de même pour les projets en cours ou prévus. Le prochain COSOP sera sans doute formulé en 2012 et il devra tenir compte des événements qui pourraient se produire dans l'avenir immédiat, à savoir par exemple la transition du secteur de la sécurité, avec le passage de relais des forces de sécurité internationales aux forces de sécurité afghanes en 2014. De plus, le premier cycle de mise en œuvre et d'examen du programme de priorités nationales issu du Processus de Kaboul aura débuté. L'exercice sera d'autant plus riche d'enseignements que les pouvoirs publics tentent d'instaurer une approche "pangouvernementale" de la prestation de services. Ces deux facteurs pèseront de tout leur poids sur la stabilisation générale des conditions de sécurité dans le pays et créeront un environnement favorable autorisant la mise en place effective de services et en garantissant l'accès.
57. Dans le cadre de la gouvernance sous-nationale, les assemblées de district pour le développement et les conseils communautaires de développement se transforment en conseils de district et en conseils villageois, respectivement. Avec la transformation des mécanismes de développement social existants, qui deviennent des plateformes de services civils au plus près du terrain, tous les donateurs devront se réaligner dans une optique de cohérence avec leurs secteurs prioritaires et leurs zones d'intervention géographique.
58. En Afghanistan, le FIDA a bien aligné ses priorités sectorielles, mais doit encore examiner sa spécificité géographique. Le nouveau schéma de projet prévu en 2011 examinera cet aspect de la question, en tenant compte des avantages comparatifs des prestataires de service disponibles et des possibilités de cofinancement avec d'autres donateurs.