

Cote du document: EB 2013/109/R.17/Add.1
Point de l'ordre du jour: 7 b) ii)
Date: 4 septembre 2013
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



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

Népal – Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA sur le programme d'options stratégiques pour le pays

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Ashwani Muthoo
Directeur par intérim
Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA
téléphone: +39 06 5459 2053
courriel: a.muthoo@ifad.org

Transmission des documents:

Deirdre McGrenra
Chef du Bureau des organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: gb_office@ifad.org

Conseil d'administration — Cent neuvième session
Rome, 17-19 septembre 2013

Pour: **Examen**

Népal – Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA sur le programme d'options stratégiques pour le pays

Observations d'ordre général

1. De l'avis du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE), le programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP) est bien conçu et constitue un pas en avant par rapport aux COSOP précédents. Il a été élaboré sur la base d'une approche participative et sans exclusive mettant à profit les enseignements tirés. D'une manière générale, le COSOP tient compte des recommandations issues de l'évaluation du programme de pays (EPP) conduite en 2012-2013 ainsi que de l'expérience passée. IOE reconnaît également que la mise en place, avec le Gouvernement népalais, d'un cadre stratégique conjoint constitue un défi majeur compte tenu du caractère imprévisible et instable de la situation politique et pourrait exiger un certain degré de flexibilité et d'adaptation tout au long de la période d'exécution du COSOP.
2. Les orientations stratégiques sont dans l'ensemble cohérentes avec la réserve de projets et les activités hors prêts. Ainsi que le recommandait l'EPP, le COSOP a été aligné sur le cycle d'allocation fondée sur la performance, et les projets en attente ont été bien définis, avec l'appui de notes conceptuelles détaillées qui devraient jeter les bases d'un processus de formulation et d'approbation adéquat, permettant ainsi d'éviter le recours à l'allocation fondée sur la performance durant les derniers mois du cycle, ce qui a posé problème dans le passé.
3. Compte tenu de l'instabilité politique et des problèmes de gouvernance, le COSOP insiste à juste titre sur le renforcement de la collaboration avec les organisations de la société civile et les prestataires de services privés ainsi que sur la promotion d'institutions rurales responsables et réactives. L'un des défis consistera à garantir que les partenaires du gouvernement central intervenant dans la mise en œuvre du COSOP respectent leur engagement de confier une part importante de l'exécution à des organisations de la société civile et à des organismes privés. Pour ce qui est de promouvoir la coopération des administrations locales, l'enjeu sera de savoir comment y parvenir dans un contexte où les collectivités locales ne sont pas élues et où les fonctions du gouvernement local sont à la charge d'agents de l'État fréquemment renouvelés et qui n'ont que peu de rapports avec la culture locale et les questions de développement et ne manifestent qu'un intérêt limité en ce sens.
4. S'agissant de la gestion du programme, le COSOP introduit une innovation intéressante sous la forme d'une unité d'appui à l'exécution du programme de pays (UAEPP), qui devrait être établie auprès du Ministère des finances afin de renforcer les fonctions de suivi-évaluation et les aspects fiduciaires de l'ensemble du portefeuille. L'EPP mettait l'accent sur le besoin impératif d'un tel mécanisme. IOE se félicite de cette initiative et suppose qu'un accord a été conclu avec le gouvernement afin de garantir le financement durable de l'UAEPP grâce à des contributions provenant du budget des projets financés grâce à des prêts.
5. L'EPP ayant jugé que la durabilité était globalement insuffisante, le COSOP affronte ce problème avec l'introduction d'évaluations institutionnelles concernant les futurs partenaires, conjuguée à un appui au développement des capacités et à la définition de stratégies de retrait pour toutes les interventions. Le COSOP tente également d'aborder un autre facteur qui, selon l'EPP, est à l'origine du faible niveau de durabilité: l'importance accordée à la création de groupements de bénéficiaires des projets afin de garantir la distribution des avantages et subventions desdits projets. Cela a conduit à une situation où, lorsque le projet et ses subventions prennent fin, ces mêmes groupements se démantèlent bien souvent faute d'une source stable de revenus propres. Plutôt que de créer des groupes dépendant de l'aide, l'EPP a

recommandé un changement de paradigme qui accorderait la priorité au développement d'entreprises rurales viables, ce qui est précisément l'objectif du deuxième programme intitulé "Entreprises rurales et envois de fonds".

6. Même s'il ne fait aucun doute que ces initiatives se traduiront par une amélioration significative des perspectives de durabilité, le COSOP ne traite que partiellement d'un autre facteur structurel à l'origine du faible niveau de durabilité. Selon l'EPP, ce facteur a trait à la dispersion et à la dilution des ressources dans de nombreux districts et des milliers de groupements de bénéficiaires. Compte tenu de la faiblesse des capacités de gestion de l'exécution dans le pays, cette large couverture a contribué également à réduire l'efficacité et l'efficacités. L'EPP a recommandé que l'appui fourni fasse l'objet d'un ciblage géographique, en favorisant par exemple les entreprises rurales viables et les filières solides le long d'axes routiers sélectionnés. Cela supposerait un niveau d'appui beaucoup plus ciblé et important, c'est-à-dire qu'un projet ciblerait moins de districts et d'entreprises ou unités de bénéficiaires. Cette approche ne ressort pas des projets en attente exposés; ainsi, il ressort de la note conceptuelle relative au programme sur l'adaptation dans les écosystèmes des zones montagneuses et collinaires qu'environ 20 districts seront couverts. Même si tout processus de conception peut faire l'objet de pressions de la part du gouvernement et des districts en faveur d'une couverture géographique élargie, il est impératif, pour garantir le succès du nouveau paradigme, de résister à ces pressions.

Observations spécifiques

7. **Stratégie de ciblage.** De l'avis d'IOE, la stratégie de ciblage géographique du COSOP est dans l'ensemble conforme aux recommandations issues de l'EPP, notamment la proposition visant à privilégier les régions de développement du Centre et de l'Est. Il semble cependant y avoir un certain manque de cohérence entre la stratégie (paragraphe 20) et les projets en attente. Il semble que la stratégie de ciblage exclue les zones montagneuses faiblement peuplées dans la mesure où elle propose de "cibler les zones non seulement touchées par la pauvreté, mais qui présentent également une forte densité démographique, des potentialités agroécologiques ou extra-agricoles et des possibilités d'accès. Le Terai oriental, occidental et extrême-occidental ainsi que les régions collinaires du Centre non seulement regroupent un grand nombre de pauvres, mais possèdent également un bon potentiel d'activités agricoles et non agricoles." En revanche, dans la note conceptuelle sur l'adaptation des écosystèmes dans les zones montagneuses et collinaires, les régions de montagne sont elles aussi couvertes.
8. Trois groupes ont été retenus pour définir le groupe cible, à savoir: i) les ménages agricoles ayant suffisamment de terres; ii) les ménages pauvres en terres et les jeunes sans emploi ou sous-employés, y compris les migrants de retour au pays, qui bénéficieront d'un appui pour monter des microentreprises non agricoles et avoir accès aux baux forestiers; et iii) les agriculteurs et les petits entrepreneurs moins vulnérables (les non-pauvres), qui constitueront un groupe cible secondaire pouvant être un important moteur de changement et de création de filières, et contribuer à la création d'emplois.
9. Cette définition soulève deux séries de questions. Premièrement, il n'est pas toujours possible d'utiliser la classification topographique au niveau macro – Terai, collines, montagnes – pour définir le contexte socioéconomique et les interventions d'appui les plus appropriées; ni d'effectuer une distinction entre "pauvres en terres" et "riches en terres". Comme le souligne l'EPP, il est possible que deux communautés d'un même district collinaire, distantes de quelques kilomètres seulement, soient confrontées à des difficultés et disposent d'opportunités diamétralement opposées. Ainsi, une communauté située à proximité d'une route, de sols fertiles et d'une rivière, et disposant d'un accès aux marchés et d'une économie principalement monétisée, diffère fortement d'une communauté située dans une zone très reculée où les sols sont pauvres (même si, dans certains cas, les superficies à disposition sont étendues), où l'eau manque, où l'intégration avec le marché est limitée et où

l'économie est essentiellement une économie de subsistance. Exception faite de quelques produits ayant un important rapport valeur-poids, ce deuxième type de communauté n'a que peu de possibilités de développer des entreprises et des activités monétaires telles que les plans d'épargne et de crédit. Par conséquent, classer les communautés et les groupes cibles en fonction de leur niveau d'intégration ou d'accès aux marchés pourrait jeter des bases plus solides pour la conception d'interventions d'appui. Dans le cas de certaines interventions cependant (comme la foresterie à bail), il pourrait être opportun de descendre au-dessous du niveau communautaire et d'identifier les ménages cibles en fonction de caractéristiques socioéconomiques.

10. La deuxième question concerne les non-pauvres ou "moteurs du changement" au sein des communautés rurales, qui sont définis comme un groupe cible secondaire. On pourrait faire valoir que ceux-ci devraient constituer le groupe cible prioritaire, en qualité de partenaires des interventions d'appui visant à développer des filières et des entreprises rurales viables. Sans être pauvres, ces personnes ne sont en général pas riches et ont besoin d'un appui en termes d'accès au financement, notamment aux crédits d'investissement, et à des services spécialisés, que ce soit de nature technique ou aux entreprises. Les populations pauvres en tireront des avantages indirects grâce à la création d'emplois, à la fourniture de services aux entreprises ou en leur qualité de membres des coopératives que ces "moteurs du changement" contribuent à établir ou à développer. De plus, la collaboration active avec les gros acheteurs et les grandes entreprises agroalimentaires (florissantes et souvent basées en zone urbaine) comme partenaires est bien souvent un facteur essentiel pour développer avec succès des filières.
11. **Problèmes de coordination.** Les deux opérations en attente sont définies comme des programmes à composantes multiples avec plusieurs partenaires d'exécution. Par exemple, même s'il est prévu que le programme relatif aux entreprises rurales et aux envois de fonds sera mis en œuvre par le Ministère de l'industrie, en partenariat avec le Ministère de l'éducation, les partenaires sont bien plus nombreux. L'un des enseignements tirés de l'expérience est que tant la coordination que le partenariat entre les agences gouvernementales constituent un défi majeur et que les programmes à composantes multiples fonctionnent mieux lorsque chaque partenaire est entièrement responsable de la mise en œuvre de sa propre composante, favorisant ainsi le sentiment d'appropriation. IOE conseille de traiter soigneusement cette question lors du processus de formulation et de conception.
12. **Concertation sur les politiques et partenariats.** Aux paragraphes 23 et 24, le COSOP met à juste titre l'accent sur les questions de politique générale que pose la mise en œuvre des projets, tout en limitant l'approche consistant à aider les organisations de ruraux pauvres et de producteurs à exprimer leurs préoccupations et à influencer sur les politiques. Il est probable que cette approche nécessitera une aide sous forme de dons dans la mesure où le gouvernement pourrait ne pas être disposé à utiliser les fonds du prêt pour appuyer un travail de plaidoyer contre lui-même. Toutefois, dans le COSOP, aucune allusion n'est faite à des plans ou budgets en relation avec des dons.
13. De même, la collaboration du FIDA ou de l'équipe de gestion du programme de pays à la concertation sur les politiques n'est pas mentionnée, de même qu'aucun plan ou budget en ce sens. Par exemple, outre la contribution financière du FIDA à la formulation de la stratégie de développement agricole, il pourrait être opportun pour le FIDA de fournir une contribution de nature normative et technique plus substantielle en faveur du processus de formulation conduit par le gouvernement et la Banque asiatique de développement (BAD).
14. Sur un thème connexe, IOE se félicite de la signature récente d'un mémorandum d'accord entre le FIDA et la BAD en faveur du renforcement du partenariat unissant les deux organisations. À cet égard, il est conseillé, pour tous les COSOP à venir dans

la région Asie et Pacifique – y compris le présent COSOP pour le Népal –, de préciser de quelle manière la direction entend appliquer ce mémorandum au niveau national.

15. **Ressources humaines et financières.** Dans l'EPP, il est signalé que le budget et les ressources allouées à la gestion du programme de pays se situaient dans la norme pour des programmes FIDA de taille moyenne, mais que le programme du Népal exigeait un volume important de ressources compte tenu des problèmes de gouvernance et de l'instabilité politique. Dans le COSOP, cette question n'est pas abordée et les ressources financières ou autres nécessaires pour atteindre les objectifs du COSOP ne font pas l'objet d'une tentative d'estimation.
16. **Examen à l'achèvement du COSOP.** IOE propose d'intégrer dans le COSOP des dispositions visant l'examen à l'achèvement, dans le droit fil des meilleures pratiques appliquées par d'autres institutions financières internationales dans leurs systèmes d'autoévaluation. Ces examens à l'achèvement devraient faire partie intégrante de tous les COSOP.

Observations finales

17. Sous réserve des précisions ci-dessus, IOE souhaite réitérer son appréciation globale du document et des efforts déployés, dans un contexte politique extrêmement complexe et difficile, pour donner suite aux recommandations issues de l'EPP et à l'accord conclusif. Il est possible qu'il soit nécessaire de revoir le COSOP en cours d'exécution afin d'adapter la stratégie en fonction des changements qui surviendront dans le contexte politique et institutionnel, par exemple si et lorsque le processus d'élaboration d'une nouvelle constitution et d'une stratégie de développement agricole arrivera à terme.