

Cote du document: EB 2014/111/INF.7
Date: 11 mars 2014
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

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

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

Conseil d'administration — Cent onzième session
Rome, 8–9 avril 2014

Pour: **Information**

République islamique d'Afghanistan

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

I. Introduction

A. Résumé du COSOP

1. Le présent programme d'options stratégiques (COSOP) du FIDA pour l'Afghanistan a été soumis au Conseil d'administration pour examen en avril 2008. Le COSOP initial couvrait une période de quatre ans (2008-2012) et était le premier COSOP élaboré par le FIDA pour l'Afghanistan. Vu que le portefeuille ne comptait que deux projets relativement "jeunes" dont les enseignements commençaient tout juste à voir le jour et compte tenu également de la transition du secteur de la sécurité, avec le passage de relais des forces de sécurité internationales aux forces de sécurité afghanes qui doit avoir lieu en 2014, la durée du COSOP a été prolongée jusqu'en 2014.
2. L'examen à mi-parcours du COSOP actuel a été entrepris en mars 2011 et les examens annuels réalisés ont été effectués en 2012 et 2013. Le présent rapport de situation tient compte des recommandations et des progrès recensés lors desdits examens ainsi que de l'évolution du contexte politique et sécuritaire au vu du retrait des forces internationales de sécurité et des élections générales prochaines, événements qui doivent se tenir en 2014.
3. Le COSOP a été formulé dans le contexte d'une situation extrêmement instable sur le plan de la sécurité et du maintien de l'ordre dans le pays et de contraintes marquées en matière de capacités et d'accès. Le COSOP a dès lors adopté une approche délibérément flexible afin d'atteindre les buts et objectifs recensés, approche étayée par un processus permanent d'examen et de concertation par le biais d'examens annuels et d'un suivi constant avec le gouvernement et d'autres intervenants nationaux et internationaux clés.
4. 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 spécifiques sont les suivants: i) renforcer les capacités afin de favoriser la planification, la création d'entreprises et l'expansion économique au niveau local (la priorité étant accordée aux institutions de développement locales, aux entrepreneurs privés et aux administrations locales); ii) faciliter l'accès aux services financiers à vocation rurale; et iii) accroître les moyens, les compétences et la productivité des ménages ruraux.
5. Le portefeuille actuel du FIDA comprend deux opérations – le Programme d'appui à la microfinance rurale et au secteur de l'élevage (RLMSP) et le Projet d'élevage et d'agriculture communautaires (CLAP) financées par des dons accordés au titre du Cadre pour la soutenabilité de la dette. Quelques enseignements importants tirés au cours de la mise en œuvre du RLMSP ont été dûment pris en compte dans la conception du CLAP.

B. Contexte politique actuel

6. L'Afghanistan a été durement touché par la guerre et l'instabilité pendant plus de trois décennies. Depuis dix ans, les forces internationales et le Gouvernement afghan sont en guerre avec les Talibans. Malgré un appui international considérable et la présence de la Force internationale d'assistance à la sécurité (ISAF), le contrôle exercé par le gouvernement est précaire. Les réseaux de pouvoir informels, tels que les structures ethniques ou tribales et les ex-chefs moujahidines sont tout aussi importants, voire plus, pour façonner une dynamique politique, sociale et économique afghane.

C. Sécurité

7. Le processus de transfert des responsabilités en matière de sécurité – des forces internationales à l'armée et à la police nationales afghanes – sera achevé d'ici à la fin de 2014. Des préoccupations subsistent quant à la viabilité des Forces nationales de sécurité de l'Afghanistan (FNSA) lorsque les fonds des donateurs se seront finalement retirés.

D. Perspectives pour l'après-2014

8. Même si des progrès économiques et sociaux considérables ont été réalisés au cours de la dernière décennie, notamment en matière de gouvernance et de renforcement institutionnel, le pays a obtenu de moins bons résultats et de nombreux indicateurs se sont détériorés ces dernières années. L'Afghanistan reste l'un des pays les moins développés du monde, avec un produit intérieur brut (PIB) de 528 USD seulement en 2010/2011. Plus d'un tiers de la population vit en dessous du seuil de pauvreté, plus de la moitié est vulnérable et court un risque majeur de sombrer dans la pauvreté, et trois quarts de celle-ci est illettrée.

E. Modifications depuis l'évaluation du COSOP

9. Depuis l'évaluation du COSOP initial, des progrès importants ont été accomplis dans les politiques nationales en matière de développement et de gouvernance. Après la finalisation 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 Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan (SNDA) a conduit à la formulation de stratégies sectorielles sous la forme d'un sous-ensemble de la SNDA en 2009. Cela a été suivi du "Processus de Kaboul" qui a débouché sur la Conférence de Kaboul (juillet 2010). Par la suite, les ministères afghans ont été regroupés par secteurs afin d'établir une liste de programmes prioritaires nationaux.

F. Alignement du COSOP sur la SNDA

10. L'objectif général du COSOP consistant à réduire les disparités entre les sexes et à améliorer la situation économique et sociale des communautés vulnérables et marginalisées est conforme aux piliers suivants de la SNDA:
 - **Pilier développement économique et social – section agriculture et développement rural (secteur 6) de la SNDA.** Le but du gouvernement est de réaliser une croissance en faveur des pauvres dans les zones rurales en améliorant la productivité des activités agricoles licites, en adoptant des mesures d'incitation à l'investissement non agricole, en développant les infrastructures rurales et en favorisant l'accès au renforcement des compétences et des services financiers qui permettront aux personnes, aux ménages et aux communautés de participer à l'économie de manière licite et productive.
 - **Pilier développement économique et social – section protection sociale (secteur 7) de la SNDA.** Le but du gouvernement est de développer les capacités, les possibilités et la sécurité des Afghans vulnérables extrêmement pauvres par un processus d'autonomisation économique afin de réduire leur pauvreté et de renforcer leur autosuffisance.

G. Cadre national de développement de l'agriculture

11. En octobre 2008, un examen de la structure et des programmes du Ministère de l'agriculture, de l'irrigation et de l'élevage a donné lieu à la définition des quatre éléments clés ci-après: i) gestion des ressources naturelles pour faire en sorte que la base de ressources naturelles de l'Afghanistan soit reconstituée et utilisée de manière productive et viable par la population rurale afghane; ii) production et productivité agricoles afin d'augmenter durablement la production et la productivité des agriculteurs et des pasteurs afghans moyennant la fourniture d'intrants, de

services et d'activités de recherche; iii) relance de l'économie pour favoriser une croissance économique durable et sans exclusive du secteur agricole licite et, partant, l'accroissement et la diversification des revenus et des possibilités d'emploi pour la population afghane ainsi que l'augmentation des recettes publiques; et iv) une institution dynamique, compétente, efficace et fonctionnant bien (le Ministère de l'agriculture, de l'irrigation et de l'élevage et ses départements sous-nationaux) par le biais d'un processus de réforme et d'ajustement structurel.

H. Gouvernance infranationale

12. On a pu constater des améliorations des capacités gouvernementales dans les domaines politique et administratif. Ces améliorations concernent toutefois essentiellement Kaboul; des difficultés majeures persistent à la base, au niveau des provinces, des districts et des communautés. La plupart des projets financés par des donateurs continueront d'être mis en œuvre essentiellement par l'intermédiaire de partenaires d'exécution issus du secteur privé et d'organismes des Nations Unies.

II. État d'avancement de la mise en œuvre

A. Objectifs stratégiques

13. **Objectif primordial: réduire les disparités entre les sexes et améliorer la situation sociale et économique des communautés vulnérables et marginalisées.** Cet objectif global reste aligné sur les priorités nationales, sectorielles et ministérielles qui mettent toutes l'accent sur la nécessité de réduire les disparités entre les sexes et les groupes ethniques. Les femmes sont restées au centre des interventions aussi bien du RMLSP que du CLAP récemment élaboré. Il faudra, dans les projets en cours et futurs, accorder une attention renforcée aux jeunes, en termes de développement des compétences et d'intégration dans des possibilités d'emplois rémunérateurs.
14. **Objectif stratégique 1: renforcer les capacités locales en matière de planification, de développement d'entreprises et de croissance économique.** La gouvernance infranationale a récemment fait l'objet d'un certain nombre de réformes constitutionnelles préconisant la formation de conseils au niveau des villages et des districts, et des programmes nationaux de renforcement institutionnel et d'appui à la planification au niveau local ont été mis en place.
15. **Objectif stratégique 2: faciliter l'accès à des services financiers à vocation rurale.** Ces dernières années, le secteur de la microfinance a réalisé des progrès importants en Afghanistan mais la plupart des ruraux pauvres n'ont pas accès aux produits financiers dont ils ont tant besoin. En partenariat avec le Mécanisme afghan d'appui aux micro-investissements (MAMI), la Fondation Aga Khan et le Comité pour le développement rural du Bangladesh (BRAC), le FIDA aidera, par l'intermédiaire du RMLSP, à développer une gamme diversifiée de produits financiers adaptés aux besoins du secteur rural, tenant compte de la situation spécifique des femmes et conformes aux systèmes islamiques de financement, ce qui aidera à élargir la portée des services financiers aux communautés rurales grâce à l'établissement de liens avec le secteur commercial.
16. **Objectif stratégique 3: accroître les moyens, les compétences et la productivité des ménages ruraux.** À l'origine, l'objectif est resté délibérément très large afin d'accueillir une gamme de nouveaux besoins et priorités dérivant des changements rapides intervenus dans la doctrine et le cadre de développement des institutions et du gouvernement. Suite à l'expérience du RMLSP et aux nombreux échanges de vues avec un large éventail de parties prenantes au cours de l'examen à mi-parcours et de la conception du CLAP, il a été suggéré 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. De plus, 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.

B. Résultats

17. **RMLSP.** Ce programme a été approuvé par le Conseil d'administration le 30 avril 2009, pour un coût total de 26,01 millions d'USD. La contribution du FIDA s'élève à 16 millions de DTS (soit 23,62 millions d'USD à la date de l'approbation du don). L'accord de don est entré en vigueur le 24 août 2009.
18. À la demande du gouvernement et compte tenu des résultats satisfaisants du programme, un financement supplémentaire de 6 millions d'USD, assorti d'une prorogation de deux ans, a été approuvé par le Conseil d'administration en décembre 2013, afin d'élargir la portée et de développer les résultats, les innovations et les meilleures pratiques du programme de manière rentable. Par conséquent, la date d'achèvement du programme est actuellement prévue pour le 30 septembre 2016 et la date de clôture du don pour le 31 mars 2017.
19. **CLAP.** Deuxième opération menée dans le cadre du COSOP actuel, ce projet met à profit les enseignements tirés du RMLSP. Il a été approuvé par le Conseil d'administration du FIDA en décembre 2012. La première demande de retrait a été traitée et l'exécution du projet a commencé en juin 2013.

III. Performance du programme

A. Performance globale

20. Malgré un contexte opérationnel très difficile, le programme de pays du FIDA dans le cadre du COSOP actuel a obtenu des résultats relativement satisfaisants en termes de produits et d'effets. Cela a été en grande partie possible grâce à l'engagement d'organisations non gouvernementales (ONG) en tant que partenaires d'exécution, nécessité due à la grande insuffisance de capacités au niveau opérationnel, c'est-à-dire des provinces et des districts.

B. Priorités du FIDA pour le reste de la période couverte par le COSOP

21. Un financement supplémentaire indicatif de 50 millions de USD sera disponible pour le cycle 2013-2015 du Système d'allocation fondé sur la performance (SAFP) pour l'Afghanistan, permettant ainsi la conception d'un nouveau projet début 2014.
22. On trouvera ci-après les priorités de développement potentielles sur la base de l'expérience actuelle, des priorités et du cadre de développement du gouvernement, des capacités existantes, des besoins du groupe cible du FIDA et des priorités d'investissement d'autres institutions de financement du développement:
 - continuer à mettre l'accent, au niveau régional, sur la sécurité/l'accès et la pauvreté, mais en concentrant les interventions dans une zone géographique précise;
 - renforcer davantage les institutions de microfinance et le MAMI et poursuivre l'appui au développement de produits novateurs de microfinancement localement adaptés;
 - accôtre l'attention accordée aux jeunes ruraux sans emploi en termes de développement des compétences et de création d'entreprises;
 - exploiter les possibilités de cofinancement avec la Banque asiatique de développement et la Banque mondiale, en particulier en envisageant la possibilité de relier les projets axés sur les communautés financés par le FIDA à des projets plus importants d'investissement dans les infrastructures, en particulier dans le secteur de l'eau et de l'irrigation afin d'améliorer leur impact;

- accroître les investissements en faveur du renforcement des capacités des organismes gouvernementaux, en particulier au niveau des provinces et des districts; et en faveur de l'engagement de partenaires d'exécution privés, qui devrait être assorti d'un développement des capacités du personnel gouvernemental et d'un transfert progressif des responsabilités liées à l'exécution; et
- promouvoir la mise en place d'un forum conjoint de coordination des donateurs au sein du Ministère de l'agriculture, de l'irrigation et de l'élevage pour favoriser les synergies entre les projets financés par des donateurs et la coordination des efforts afin d'assister le ministère dans ses efforts de restructuration globale et de renforcement des capacités.

IV. Conclusion

23. Un certain nombre de faits nouveaux importants se profilent à l'horizon 2014, comme la transition entre forces de sécurités internationales et forces nationales ainsi que les élections générales. De plus, les programmes prioritaires nationaux se trouvent dans leur premier cycle d'exécution et d'examen et devraient générer de nombreux enseignements au cours des deux prochaines années, permettant ainsi de définir l'orientation du nouveau COSOP et du portefeuille du FIDA.
24. La sécurité et l'accès continueront à définir le ciblage géographique du futur portefeuille.
25. Il convient de placer davantage l'accent sur le renforcement des capacités au niveau des provinces et des districts. L'engagement du secteur privé et d'ONG prestataires de services devrait être envisagé tant comme un mécanisme provisoire directement relié au renforcement des capacités des institutions connexes que comme un mécanisme de transfert progressif des responsabilités de mise en œuvre et de gestion aux organismes gouvernementaux.
26. À l'heure actuelle, plus de 80 projets financés par des donateurs dotés d'unités et de stratégies d'exécution propres se trouvent sous l'égide du Ministère de l'agriculture, de l'irrigation et de l'élevage. Mis à part le fait que cela met à l'épreuve les capacités du ministère, cela n'est pas non plus propice à la prise en charge au niveau local. Il est impératif d'aider le ministère dans son processus de restructuration interne pour lui permettre de gérer l'aide extérieure de façon plus intégrée.
27. Vu que des fonds supplémentaires seront disponibles au titre du cycle SAFP 2013-2015 et que les principales institutions de financement du développement sont en train d'articuler leurs stratégies intérimaires d'investissement, il faudrait envisager de manière plus énergique l'option du cofinancement. Idéalement, le prochain projet financé par le FIDA devrait établir des liens avec un projet de financement d'infrastructures rurales de production de moyenne et grande envergure pour une maximisation de l'impact.
28. Avec l'ouverture d'un bureau de pays du FIDA en Afghanistan, récemment approuvée par le Conseil d'administration, le Fonds devrait être mieux à même de suivre de près les difficultés auxquelles le pays est confronté et de resserrer les liens avec le gouvernement et la communauté des donateurs. Cela devrait avoir pour effet d'accroître l'efficacité, notamment dans le domaine de la concertation sur les politiques, et de renforcer l'appui aux partenaires d'exécution.