

Cote du document: EB 2014/113/R.12/Add.1
Point de l'ordre du jour: 7 a)
Date: 17 novembre 2014
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

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

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Oscar A. Garcia
Directeur du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA
téléphone: +39 06 5459 2274
courriel: o.garcia@ifad.org

Fabrizio Felloni
Fonctionnaire principal chargé de l'évaluation
téléphone: +39 06 5459 2361
courriel: f.felloni@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 treizième session
Rome, 15-16 décembre 2014

Pour: **Examen**

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

Observations d'ordre général

1. Le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) se félicite du nouveau programme d'options stratégiques (COSOP) pour Madagascar axé sur les résultats. Ce document a été élaboré compte tenu des conclusions et des recommandations de l'évaluation du programme de pays (EPP) exécutée par IOE, qui s'est achevée en 2013, ainsi que de l'accord conclusif correspondant, signé en septembre 2013. IOE appuie les orientations stratégiques générales exposées dans le COSOP de Madagascar. Si le document proprement dit est assez succinct, les annexes sont bien rédigées et fournissent des informations suffisantes.
2. IOE signale tout particulièrement la très bonne collaboration du gouvernement de Madagascar et de la Division Afrique orientale et australe (ESA) du FIDA ainsi que le soutien qu'ils lui ont fourni au cours du processus d'évaluation. ESA s'était particulièrement attachée à prendre en considération les principaux enseignements tirés de l'EPP. Le Bureau souhaite notamment attirer l'attention sur l'organisation au moment opportun d'un séminaire de démarrage du COSOP, tenu à Antananarivo en mai 2013, le lendemain de la table ronde nationale sur l'EPP. Ce séminaire sur le COSOP était bien structuré et attentif aux recommandations de l'EPP.
3. IOE estime que, dans l'ensemble, le COSOP-AR expose de manière convaincante le suivi proposé de quatre des cinq recommandations formulées dans l'EPP, à savoir: i) poursuivre et affiner le soutien à la décentralisation et à la déconcentration, à la diffusion des techniques agricoles, et au développement des filières; ii) porter une attention accrue à la protection de l'environnement et à l'adaptation au changement climatique à l'échelle du programme; iii) placer la durabilité à long terme au cœur du programme; iv) mieux définir les rôles respectifs de l'Unité d'appui au programme du FIDA (CAPFIDA) et du bureau du FIDA à Madagascar concernant l'appui au portefeuille, les activités hors prêts et le suivi du COSOP.
4. En revanche, le COSOP n'examine que succinctement le suivi envisagé de la principale recommandation de l'EPP (la cinquième), à savoir accorder une attention particulière à deux projets: (le Projet d'appui aux organisations professionnelles et aux services agricoles [AROPA] et le Programme de formation professionnelle et d'amélioration de la productivité agricole [FORMAPROD]). Comme il est reconnu dans l'accord conclusif et dans l'introduction du COSOP (paragraphe 20), ces projets se caractérisent par une structure institutionnelle complexe et par un certain manque de clarté dans la conception. Le COSOP aurait gagné à exposer clairement les mesures concrètes qui ont été prises ou qui sont prévues à l'égard de ces deux opérations, vu que le règlement des questions mentionnées ci-dessus demandera beaucoup de temps et d'énergie à l'équipe de pays du FIDA.
5. Le contexte politique national s'est amélioré depuis l'époque où l'EPP a été menée: Madagascar a un gouvernement reconnu par la communauté internationale, et de nombreuses organisations donatrices ont repris leurs activités. Il y a néanmoins quelques raisons d'adopter une attitude prudente, car la crise politique de 2009 a entraîné de graves retards dans l'exécution d'un certain nombre de programmes de développement ainsi que dans l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques nationales relatives au secteur rural. Le gouvernement et le FIDA ont pris une décision judicieuse en choisissant de financer la phase de suivi de projets en cours (le Projet d'appui au développement de Menabe et Melaky [AD2M] et le Programme de soutien aux pôles de microentreprises rurales et aux économies régionales [PROSPERER]) au moyen de l'allocation du Système d'allocation fondé sur la performance (SAFP) pour le cycle 2013-2015 (53 millions d'USD, auxquels

s'ajoutent une allocation supplémentaire de 6 millions d'USD de fonds provenant du Programme d'adaptation de l'agriculture paysanne [ASAP]) au lieu de s'embarquer dans des projets entièrement nouveaux, étant donné : i) l'affaiblissement de l'environnement des politiques nationales consécutif à la crise de 2009 ; ii) la nécessité de consolider les résultats des interventions précédentes qui ont réussi comme le recommande l'EPP; et iii) la difficulté de la tâche consistant à améliorer la performance d'AROPA et à appuyer l'exécution de FORMAPROD.

6. La proposition envisagée de consacrer l'allocation du SAFF de 2018 au développement des filières au moyen de partenariats public-privé concorde bien avec les recommandations de l'EPP encore qu'il conviendrait de la préciser.

Observations spécifiques

7. **Enseignements tirés de l'EPP.** Les enseignements tirés de l'EPP ont dans l'ensemble été bien intégrés (paragr. 16-25) encore qu'il eût été utile de faire plus clairement la distinction, dans le corps du document, entre les résultats de l'évaluation indépendante et la propre élaboration de la direction du FIDA à partir de l'expérience passée. Les recommandations de l'EPP relatives au soutien de la productivité agricole et au développement des filières sont présentées clairement dans le corps du rapport, parallèlement à une esquisse de l'approche clé du ciblage. Les annexes comprennent la note de synthèse des deux opérations envisagées (deuxième phase d'A2DM et de PROSPERER), illustrant de façon plus détaillée le cours de l'action que le COSOP entend suivre. Il convient de noter en particulier les efforts visant à soutenir la productivité agricole dans le cadre de pôles de production géographiques (A2DM-2), le ciblage de groupes socio-économiques particuliers (A2DM et PROSPERER), le développement des filières et le partenariat avec le secteur privé (PROSPERER).
8. Le COSOP donne suite à la recommandation de l'EPP relative à l'attention accrue à accorder à la gestion durable des ressources naturelles et à l'adaptation au changement climatique en prévoyant d'affecter les fonds ASAP: i) au travail d'analyse; ii) au soutien de la capacité gouvernementale à gérer le risque environnemental et à l'aide dont le gouvernement a besoin pour élaborer une stratégie nationale; et iii) aux activités de terrain. Les mesures envisagées et leur justification sont exposées de façon fort détaillée à l'annexe III, et ces mesures sont bien articulées avec les stratégies nationales existantes, aux niveaux national, régional et sectoriel.
9. **Concentration géographique et reproduction à plus grande échelle.** La proposition de ne pas élargir les opérations à d'autres régions (paragraphe 41) mais de renforcer plutôt la complémentarité des projets en cours et poursuivre les opérations à plus grande échelle dans les mêmes régions avec l'appui (technique et financier) d'autres partenaires tels que les organisations des Nations Unies basées à Rome, l'Agence française de développement (AFD), la Banque africaine de développement, semble judicieuse dans la mesure où elle permettrait une concentration des interventions et des économies d'échelle.
10. **Moyens d'appui à l'exécution du programme.** Le COSOP envisage la poursuite du soutien apporté au CAPFIDA, unité établie au sein du Ministère de l'agriculture. C'est là une sage décision, le CPP de Madagascar considérant que CAPFIDA est un exemple de bonne pratique en matière d'appui non seulement à l'exécution du portefeuille du FIDA mais aussi de suivi du COSOP, ainsi que des activités hors prêt tels que le développement des partenariats, la concertation et la gestion des savoirs. Parmi les EPP qui ont été menées ces dernières années, c'est à Madagascar que les meilleures réussites ont été relevées dans le domaine de la promotion des activités hors prêts.
11. Le COSOP mentionne la signature en 2013 de l'accord relatif au bureau de pays conclu avec le gouvernement, qui permettra le plein fonctionnement de ce bureau. Il ne ressort pas clairement du document (paragraphe 47) si un chargé de

programme de pays sera détaché à Antananarivo. Par ailleurs, comme les autres COSOP, celui de Madagascar n'indique pas les ressources à dégager pour assurer le fonctionnement du bureau de pays (estimation du personnel et du budget). La description de la division du travail entre le bureau de pays du FIDA et CAPFIDA aurait aussi pu être plus précise.

12. **Détermination des risques du programme.** Le COSOP mentionne trois risques majeurs (paragraphe 59-61): la gouvernance, les risques naturels et les invasions de criquets et expose succinctement les mesures d'atténuation envisagées. Si le troisième risque se passe de commentaire, les deux autres ne sont pas examinés de façon approfondie alors qu'ils auraient pu l'être; par exemple: quels sont les aspects les plus importants de la gouvernance et à quel niveau (central, regional et communal). Cela aurait permis de mieux appréhender l'adéquation des mesures proposées pour faire face à ces risques.
13. **Cadre de gestion des résultats.** Le cadre de résultats du COSOP (appendice III) est relativement simple et facile à comprendre. Certains points auraient cependant pu être précisés, par exemple, i) p. 16, il n'est pas clair si l'objectif quantitatif se rapporte à la coopération avec le FIDA seulement ou plus généralement au programme national relatif au secteur agricole; ii) p. 17, certains des objectifs liés aux indicateurs quantitatifs relatifs au COSOP du FIDA sont absents et il n'apparaît pas clairement si la raison en est qu'ils ne sont pas pertinents ou si leur omission est due à d'autres considérations. En outre, le document n'indique pas quelles seront les sources utilisées pour suivre les indicateurs d'objectifs (en particulier ceux qui ont trait à la résilience au changement climatique).

Observations finales

14. Avec les réserves énoncées ci-dessus, IOE souhaite réaffirmer son appréciation d'ensemble du document et des efforts déployés pour donner suite aux recommandations contenues dans l'EPP de 2013 et dans l'accord conclusif.