

Cote du document: EB 2018/123/R.4/Add.1
Point de l'ordre du jour: 4 a)
Date: 27 mars 2018
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 la République du Mozambique

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

Transmission des documents:

Alessandra Zusi Bergés
Fonctionnaire principale
de l'Unité des organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2092
courriel: gb@ifad.org

Conseil d'administration — Cent vingt-troisième session
Rome, 16-17 avril 2018

Pour: Examen

Observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA sur le programme d'options stratégiques pour la République du Mozambique

Observations d'ordre général

1. En 2016, le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) a conduit une évaluation de la stratégie et du programme de pays (ESPP) au Mozambique, couvrant la période 2010-2016. Cette ESPP a permis de dégager des recommandations utiles à l'élaboration du troisième programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP) et, conformément à la pratique établie, l'accord conclusif de l'ESPP signé le 14 septembre 2017 a été joint en appendice au nouveau COSOP pour 2018-2022.
2. Le troisième COSOP pour le Mozambique tient compte des enseignements tirés de l'exécution du programme de pays précédent et contribue à harmoniser la collaboration entre le FIDA et le Mozambique avec les politiques nationales et avec le Cadre stratégique du FIDA 2016-2025. En effet, il s'attaque:
 - a) à la pauvreté rurale, en adoptant une stratégie de ciblage inclusive, en améliorant l'accès à la sécurité foncière et en développant les filières et les services de finance rurale;
 - b) au défi que représente la malnutrition à l'échelle du pays, en prévoyant des interventions qui tiennent compte des enjeux nutritionnels et portent notamment sur l'accès aux ressources en eau ainsi que sur leur gestion;
 - c) aux menaces pesant sur la base de ressources naturelles et aux effets des changements climatiques, en promouvant une gestion environnementale durable et en améliorant la résilience des petits producteurs; et
 - d) à la question de l'efficacité de l'exécution du programme et des activités hors prêt.
3. IOE prend note du fait que le COSOP intègre dans une large mesure les conclusions de l'ESPP et ses six recommandations. Celles-ci appellent le Fonds à:
 - i) appuyer les populations rurales pauvres et les groupes les plus vulnérables, notamment les femmes, les jeunes et les personnes vivant avec le VIH; ii) mieux intégrer les questions de la gestion durable des ressources naturelles et de la résilience face aux changements climatiques; iii) appuyer le secteur de la finance rurale dans le cadre d'un engagement à long terme; iv) améliorer l'efficacité de l'exécution financière; v) rationaliser la collaboration avec les prestataires de services dans le contexte de l'exécution du projet; et vi) accorder une plus large place et des ressources à la gestion des savoirs et à la concertation sur les politiques.
4. La mesure dans laquelle les recommandations issues de l'ESPP ont été prises en considération dans la formulation du nouveau COSOP est examinée ci-après.

Observations spécifiques

5. Ciblage et développement favorable aux pauvres. Selon l'ESPP, au Mozambique, le FIDA n'avait pas suffisamment centré ses efforts sur l'amélioration de la sécurité alimentaire et de la nutrition ni sur la réduction de la pauvreté dans les zones rurales. Davantage d'exploitants auraient pu bénéficier de la création de valeur ajoutée à l'échelle locale et les avantages découlant des filières ont profité à des personnes ne faisant pas partie des communautés rurales. En outre, avec le ciblage des pauvres exerçant une activité économique, la majorité des producteurs ruraux (qui réalisent de faibles excédents les bonnes années et sont confrontés à l'insécurité alimentaire les mauvaises) soit ont été laissés à l'écart des activités du projet, soit y ont été associés de façon marginale grâce aux actions conduites par le Système de vulgarisation agricole national. Par

ailleurs, en dépit des chiffres alarmants concernant la prévalence du VIH/sida dans le pays, aucun effort n'a été entrepris au titre du portefeuille pour intégrer les personnes vivant avec le virus aux filières, aux groupements d'épargne et de crédit, ou aux initiatives de renforcement des capacités menées en matière de nutrition et d'alphabétisation fonctionnelle ou dans quelque domaine que ce soit.

6. Le nouveau COSOP tient compte de la première recommandation de l'ESPP et présente une stratégie de ciblage qui définit explicitement les ménages ruraux pauvres, vulnérables et défavorisés comme le groupe cible direct, lequel englobe les nouveaux producteurs et les agriculteurs pratiquant une agriculture de subsistance ou de semi-subsistance. La stratégie mentionne spécifiquement les personnes vivant sous le seuil de pauvreté, les quotas visant à garantir la participation des femmes (50%) et des jeunes (30%), et les dispositifs permettant de garantir que les groupes défavorisés, tels que les individus atteints du VIH/sida ou les personnes âgées, accèdent à l'appui dont ils ont besoin. Des mesures participatives sont également prévues afin d'associer les communautés à la sélection des bénéficiaires.
7. Gestion durable des ressources naturelles et classement des risques climatiques. Il est ressorti de l'ESPP que ces domaines thématiques étaient négligés, avec peu d'activités entreprises pour améliorer la gestion et l'utilisation durable des ressources en terre et en eau. Cela a en partie contribué à limiter les retombées positives potentielles et la viabilité des projets en ce qui concerne la sécurité et la production alimentaires, les moyens d'existence des exploitants dépendant en grande partie des ressources naturelles. Là aussi, le constat est décevant car le pays possède de vastes ressources qui pourraient être exploitées de manière plus durable au bénéfice de la génération actuelle et des générations futures. Le nouveau COSOP fait état d'un engagement à améliorer la durabilité environnementale ainsi que l'adaptation et la résilience aux changements climatiques dans toutes les interventions. La gestion des impacts environnementaux grâce à différentes mesures complémentaires y est prévue. De même que la conduite, au stade de la conception de toutes les filières proposées, d'évaluations approfondies des risques et de la vulnérabilité liés au climat et l'intégration de mesures d'atténuation.
8. Appui à la finance rurale. Le COSOP précédent avait placé à juste titre le manque de services de finance rurale parmi les principaux obstacles à la réduction de la pauvreté dans les régions rurales du Mozambique et un projet a été mis en œuvre pour combler ce manque. Néanmoins, l'ESPP a fait apparaître que les résultats n'étaient pas à la hauteur des attentes, ce qui compromettrait l'efficacité et la viabilité du portefeuille. Le nouveau COSOP comporte des dispositions relatives au lancement d'un nouveau projet de finance rurale à l'échelle du pays (le Projet de financement des entreprises rurales), encore en attente d'approbation, qui a été conçu sur la base des enseignements tirés au Mozambique et dans d'autres pays. L'exécution du projet en deux phases, les résultats de la première phase venant éclairer la conception de la seconde, ce qui permet d'apporter des ajustements et des modifications et d'intégrer des interventions plus adaptées au moment et aux segments concernés, convient au contexte et contribuera à garantir la viabilité des investissements.
9. Amélioration de l'efficacité. Selon l'ESPP, l'efficacité a été peu satisfaisante dans l'ensemble du portefeuille. De nombreux facteurs expliquent cette faiblesse, notamment: la complexité de la conception des projets, le manque d'efforts déployés pour assurer l'harmonisation avec les procédures compliquées du secteur public, la multiplicité de partenaires utilisant des procédures de décaissement différentes, les retards émaillant la mise à disposition des fonds de contrepartie par le gouvernement, et le recours excessif à des prestataires de services dans le cadre de l'exécution du projet. Ces différents facteurs sont mentionnés dans le nouveau COSOP (partie traitant des enseignements tirés de l'expérience) parmi les domaines qui feront l'objet d'une attention particulière

durant la conception et la mise en œuvre du projet. Il est notamment proposé de rendre le recrutement de prestataires de services plus sélectif et de l'appuyer sur des mesures telles que l'amélioration de l'aptitude du personnel à définir et à gérer la sous-traitance en fonction des résultats, la limitation des mécanismes d'exécution coûteux et peu efficaces et l'élimination des situations de conflit d'intérêts. Cet examen est méthodiquement exposé dans la partie traitant des enseignements tirés de l'expérience qui fait apparaître les domaines auxquels il convient d'accorder une plus grande attention, mais il aurait été utile de trouver dans le COSOP une liste d'actions ciblées susceptible d'orienter le portefeuille dans ce sens.

10. Gestion des savoirs et participation à l'élaboration des politiques. D'après les constatations de l'ESPP, les projets du FIDA auraient tous pu fournir des enseignements utiles à la concertation sur les politiques fondée sur des éléments factuels, mais plusieurs facteurs l'ont empêché: les systèmes de suivi de projet axés sur les activités; l'absence de suivi au niveau du programme; et les efforts à la fois trop tardifs et non assortis de ressources suffisantes dans le domaine de la gestion des savoirs. Dans le nouveau COSOP, l'importance de tous ces éléments pour la viabilité du portefeuille est reconnue, et diverses mesures sont annoncées, notamment: la participation régulière du bureau de pays du FIDA aux forums nationaux chargés de l'élaboration des politiques, l'échange de savoirs dans le cadre de la coopération Sud-Sud et triangulaire, la détection des innovations et la production et la documentation d'enseignements et de savoirs susceptibles d'éclairer les processus d'élaboration des politiques. Si le cadre de gestion des savoirs est décrit avec précision, il aurait été utile d'aborder la question des ressources disponibles ou susceptibles d'être mobilisées (les dons par exemple) pour faire en sorte que les activités pertinentes soient réalisables.

Observations finales

11. La conclusion d'IOE est que le nouveau COSOP pour le Mozambique illustre la volonté de suivre les recommandations formulées dans l'ESPP 2017, conformément à l'accord conclusif.