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

Cote du document: EB 2024/OR/20/Add.1

Point de l'ordre du jour: 7 c) ii)

Date: 15 novembre 2024

Distribution: Publique

Original: Anglais

POUR: EXAMEN

Mesures à prendre: Le Conseil d'administration est invité à examiner les observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA sur le programme d'options stratégiques pour la République populaire de Chine.

Questions techniques:

Indran A. Naidoo

Directeur

Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA

courriel: i.naidoo@ifad.org

Kouessi Maximin Kodjo

Directeur adjoint par intérim

Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA

courriel: k.kodjo@ifad.org

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

I. Observations d'ordre général

1. En 2023, le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) a procédé à sa deuxième évaluation de la stratégie et du programme de pays (ESPP) pour la République populaire de Chine, évaluation pour laquelle entraînent en ligne de compte deux programmes d'options stratégiques pour le pays (COSOP), 14 prêts et 20 dons étalés sur la période 2014-2022.
2. La pauvreté rurale absolue a rapidement diminué dans le pays au cours des années 2010, et la revitalisation rurale a été remise au cœur du programme de développement rural en 2021. Dans ce contexte, le FIDA s'est concentré sur les zones marginales qui avaient été jugées prioritaires dans le cadre des deux programmes successivement accordés avec les autorités publiques, et a pu accéder aux petits exploitants, aux ménages les plus pauvres et aux jeunes agriculteurs des deux sexes. L'ESPP a constaté que les résultats les plus significatifs du programme de pays étaient l'appui au passage progressif à une nouvelle génération plus inclusive de coopératives et d'autres projets agro-industriels, ainsi que le développement d'infrastructures villageoises grâce à un cofinancement important de la part de l'État. Le FIDA a visiblement contribué à l'amélioration des moyens d'existence des populations rurales, la productivité et les revenus ayant augmenté en proportion de la réduction globale de la pauvreté dans les zones de projet. Compte tenu de l'intérêt croissant du pays pour le développement international, et de la place plus importante qu'il y tient, le FIDA aurait pu adopter une approche plus stratégique de la coopération Sud-Sud et triangulaire (CSST) dans le cadre de son partenariat avec la Chine.
3. L'ESPP a formulé les cinq recommandations suivantes, qui ont été acceptées ou partiellement acceptées dans l'accord conclusif signé par le FIDA et le Gouvernement en septembre 2023: 1) positionner le programme de pays de manière à assurer un appui stratégique aux chaînes de valeur inclusives au moyen de différentes modalités (acceptée); 2) définir clairement l'atout particulier du FIDA s'agissant de la durabilité environnementale et de la résilience face aux changements climatiques, en mettant l'accent sur les zones marginales et les petits exploitants (acceptée); 3) indiquer comment le FIDA étendra son vivier de partenaires stratégiques, et mettre l'accent sur l'innovation, la reproduction à plus grande échelle et le partage des savoirs dans des domaines thématiques bien définis (acceptée); 4) élaborer une vision stratégique et clarifier le rôle du FIDA en Chine en matière de CSST (acceptée); 5) faciliter l'accès de la Chine aux ressources du Mécanisme d'accès aux ressources empruntées (MARE) (partiellement acceptée)¹.
4. Le nouveau COSOP pour la Chine (2025-2030) propose trois objectifs stratégiques: i) soutenir la création de moyens d'existence en milieu rural reposant sur des innovations et sur un gain de compétitivité et de résilience, tout en renforçant les institutions et la gouvernance dans les zones rurales, et combler ainsi les écarts de développement qui perdurent entre les villes et les campagnes; ii) promouvoir des pratiques climatiquement et écologiquement rationnelles afin de soutenir la préservation et la restauration de l'environnement rural et de renforcer la résilience climatique; iii) tirer parti de l'expérience de la Chine en termes d'expertise, de

¹ L'accord conclusif de l'ESPP figure dans l'appendice V.

savoirs et d'innovations pour promouvoir des pratiques respectueuses de l'environnement dans le domaine de l'agriculture et de la transformation des systèmes alimentaires, aux niveaux régional et mondial. L'objectif général est de contribuer à la « revitalisation rurale par des investissements favorisant des systèmes alimentaires et agricoles inclusifs et durables, et par le renforcement des capacités institutionnelles et l'établissement d'un cadre politique favorable aux petits exploitants ».

5. Le nouveau COSOP se réfère aux recommandations de l'ESPP dans son texte principal et à l'étude préparatoire menée dans le cadre des Procédures d'évaluation sociale, environnementale et climatique (PESEC). Le COSOP tient compte de ces recommandations en fixant trois objectifs stratégiques qui répondent aux recommandations 1, 2 et 4 de l'ESPP, la CSST devenant le socle du programme de pays. De plus, le nouveau COSOP met fortement l'accent sur les petits exploitants dans un contexte de restructuration rapide du secteur agricole, et décrit les contributions que le programme apportera dans les domaines de la résilience climatique et de la biodiversité agricole. Il y est confirmé que deux projets à venir ont déjà été budgétisés avec des ressources du MARE (recommandation 5 de l'ESPP). Le document insiste enfin sur le positionnement particulier du FIDA en faveur d'un secteur agricole rentable et inclusif plus écologique, ce qui correspond aux conclusions de l'ESPP.

II. Observations particulières

6. **Petits exploitants.** Le texte décrivant la théorie du changement (section III.A) et l'objectif du COSOP souligne la manière dont le FIDA continuera de collaborer avec les petits exploitants en tant que producteurs de denrées alimentaires, de renforcer leurs organisations et de consolider leur intégration dans les marchés. Cela répond globalement aux conclusions de l'ESPP sur la nécessité de clarifier la définition des petits exploitants. Il aurait donc été préférable de spécifier clairement dans le corps du texte des indicateurs utiles au recensement des petits exploitants que le programme devrait viser. Il manque aussi une représentation visuelle de la théorie du changement énoncée aux paragraphes 28 à 33.
7. **Ciblage géographique.** Le COSOP précise que le programme sera mis en œuvre dans les provinces de l'Ouest et du Centre, en ciblant les comtés où le revenu national brut par habitant (RNB) est inférieur à la moyenne nationale (section III.C). La description du ciblage (paragraphe 42) ne répond que partiellement à la recommandation 2 a) de l'ESPP visant à définir une stratégie géographique. Il aurait fallu fournir expressément des orientations stratégiques précisant comment le programme continuera à « axer ses interventions sur les petits exploitants agricoles et les groupes vulnérables, tout en intégrant à ses projets les questions liées à l'égalité femmes-hommes et à la jeunesse » (paragraphe 42).
8. **Institutions rurales et modalités relatives aux filières inclusives.** Comme recommandé dans l'ESPP, le COSOP utilise les termes « institutions rurales » et « organisations de producteurs ruraux » dans son texte principal et ses appendices, ce qui lui confère une certaine souplesse pour déterminer les organisations qui bénéficieront d'un appui. Le dossier clé 1, qui fournit une analyse détaillée de la pauvreté rurale et des enjeux et possibilités du secteur agricole, énumère diverses modalités de développement des filières, notamment l'aide accordée aux petites entreprises agricoles individuelles et à l'agriculture contractuelle, deux options que l'ESPP avait jugées inclusives et adaptées aux zones marginales. Le COSOP privilégie les coopératives paysannes et les organisations économiques de communautés villageoises, ce qui cadre avec les constatations de l'ESPP. Il devrait toutefois reconfirmer qu'un éventail plus large d'options sera pris en compte dans le programme de pays.

9. **Parcs d'entreprises agricoles.** L'appui aux parcs d'entreprises agricoles est l'une des principales activités qui profiteraient aux entreprises dans le cadre du premier objectif stratégique et l'un des quatre domaines thématiques identifiés pour la CSST (appendice VII)². Le COSOP n'explique pas comment identifier les modèles de parcs qui apportent un réel soutien à la petite agriculture. L'investissement dans les infrastructures à titre d'incitation pour les entreprises agricoles est également en contradiction avec les conclusions de l'ESPP, dont il ressort au contraire que la priorité est d'attirer des entreprises dont le modèle de gestion est solide et inclusif.
10. **PESEC.** L'étude préparatoire menée dans le cadre des PESEC du COSOP (appendice IV) couvre un ensemble de sujets, mais le régime foncier n'en fait pas partie. Ceci est contraire à la recommandation de l'ESPP préconisant d'appliquer les PESEC aux contrats fonciers entre les petits exploitants et les organisations ou entreprises rurales. L'étude ne précise pas comment les droits d'utilisation des terres des petits exploitants agricoles seraient gérés dans les parcs d'entreprises agricoles et dans les activités des organisations économiques des communautés villageoises.
11. **Participation à l'élaboration des politiques.** Le COSOP définit un programme très ambitieux de participation à l'élaboration des politiques au niveau du pays, dans le cadre duquel le FIDA appuierait une série de réformes nationales dans le domaine du développement rural (section IV.B). Il y est précisé que le partenariat entre l'État et le FIDA se traduira par des politiques fondées sur l'analyse de données probantes découlant des opérations du Fonds et d'un débat plus large sur les politiques sectorielles. La recommandation 3 a) de l'ESPP insiste sur le partage des connaissances par des cellules de réflexion et des chercheurs nationaux sélectionnés, en mettant l'accent sur les filières et l'adaptation aux changements climatiques. L'obligation faite par la Politique du FIDA en matière de reclassement de suivre les trajectoires de transition au moyen d'indicateurs spécifiques, déterminés et convenus avec l'État chinois (appendice III) imposera des travaux supplémentaires à l'équipe de pays. La capacité à mettre en œuvre cet ambitieux programme de participation à l'élaboration des politiques est donc quelque peu incertaine compte tenu en particulier des résultats limités obtenus en termes de stratégie au cours de la période examinée par l'ESPP.
12. **Partenariats.** Le Gouvernement avait convenu dans l'accord conclusif d'élaborer d'ici à 2023 une stratégie de partenariat pour donner suite à la recommandation 3 de l'ESPP, mais le COSOP ne mentionne pas si des progrès ont été accomplis dans ce domaine. Aucune ébauche de stratégie ou de voie à suivre pour l'élaborer n'y figure. Le dossier clé 4 dresse une liste de partenaires potentiels, mais sans exhaustivité. À titre d'exemple, le partenariat conclu entre l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes et le FIDA ne figure pas sur cette liste.
13. **Stratégie de CSST.** Conformément à la recommandation 4 formulée dans l'ESPP, le COSOP comprend une stratégie distincte pour la CSST (appendice VII). Cette stratégie prévoit tous types de coopération: échange de connaissances, assistance technique, collaboration commerciale et facilitation des échanges. La stratégie en matière de CSST n'aborde pas deux points qui ont été mis en évidence dans l'ESPP: i) la valeur ajoutée du FIDA par rapport au Programme alimentaire mondial et à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, qui sont à un

² Le développement de parcs d'entreprises agricoles (农业产业园) est l'un des programmes en cours dans le pays sous l'égide du Ministère de l'agriculture et des affaires rurales. Ces parcs se présentent généralement sous la forme de grandes propriétés foncières dédiées à la production à grande échelle et à la post-récolte de cultures ou de bétail à forte valeur ajoutée, avec des infrastructures publiques d'approvisionnement en eau, de gestion des déchets et d'accès routier. Ils sont très différents des parcs industriels au sens de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel. Le COSOP utilise le terme anglais de « *agro-industrial park* » (« parc agro-industriel »), terme généralement utilisé par les auteurs chinois pour désigner l'agriculture commerciale en tant que secteur d'activité.

stade avancé dans ce domaine en Chine; ii) les partenaires nationaux potentiels sont mentionnés, mais ne sont pas classés par ordre de priorité.

III. Observations finales

14. IOE apprécie la manière dont le COSOP a pris en compte l'évolution du cadre politique national et les exigences de la Politique du FIDA en matière de reclassement. Il note que les aspects du ciblage géographique, du développement de filières inclusives et des priorités pour les activités hors prêts n'étaient pas aussi explicites que le recommandait l'ESPP.
15. Les éléments manquants devront être clairement traités dans le dossier opérationnel du programme de pays. Leur importance est capitale au regard de la performance du programme et de la possibilité de tirer des enseignements, à l'intérieur comme à l'extérieur du cadre du programme en général. IOE reste disponible pour répondre à toute demande de précisions.