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

Cote du document: EB 2024/OR/21/Add.1

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

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 concernant le programme d'options stratégiques pour la République argentine

Questions techniques:

Indran A. Naidoo

Directeur

Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA

courriel: i.naidoo@ifad.org

Mónica Lomeña-Gelis

Responsable principale de l'évaluation

Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA

courriel: m.lomena-gelis@ifad.org

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

I. Observations d'ordre général

1. En 2024, le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) a procédé à sa seconde évaluation de la stratégie et du programme de pays (ESPP) en République argentine; cette évaluation a couvert la période 2011-2023 et a porté sur un programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP), six prêts et une sélection de sept dons.
2. La période couverte par l'évaluation a été complexe pour le pays sur le plan politique, institutionnel et économique, et a vu le taux de pauvreté quadrupler. À cet égard, le travail mené par le FIDA dans le pays est devenu encore plus pertinent et s'ajoute à ses contributions visant à donner une plus large visibilité à l'agriculture familiale dans un contexte où la politique agricole est souvent dominée par un secteur agro-exportateur moderne et de grande dimension. L'évaluation a montré que le programme de pays était bien en phase avec les priorités du Gouvernement argentin, et répondait aux besoins d'un segment de la population gravement touché par la détérioration de la situation économique du pays. Les programmes ont atteint ou dépassé le nombre de ménages prévu et ont appuyé des processus d'autonomisation de plusieurs groupes de femmes rurales.
3. Parmi les difficultés rencontrées, l'équipe de l'ESPP a noté de graves lacunes dans tous les systèmes de suivi-évaluation. Les résultats concernant l'amélioration des capacités des producteurs et des institutions publiques qui appuient le développement rural dans les territoires ont été modestes. Du fait du contexte d'exécution difficile, le bilan était contrasté en matière d'augmentation des revenus des producteurs, surtout pendant les dernières années couvertes par l'évaluation. En l'absence de stratégie pour définir, sélectionner et atteindre les bénéficiaires, une part notable de la population cible n'a reçu aucun soutien. Les constatations révèlent des lacunes dans l'adaptation des plans d'activité aux besoins des différents sous-groupes cibles en fonction de leur situation socio-organisationnelle. La gestion des ressources naturelles et l'adaptation aux changements climatiques se sont améliorées au cours de la période considérée, mais de graves problèmes demeurent en ce qui concerne la pérennité des investissements du programme de pays.
4. Par ailleurs, plusieurs problèmes signalés dans la précédente ESPP (2010) ont persisté, notamment une faible efficacité du portefeuille. Les capacités humaines fournies par le FIDA pour prendre en charge le portefeuille de programmes et appuyer les activités hors prêts ont été mises à rude épreuve. Cette situation a eu des répercussions sur l'exécution du programme de pays et sur la capacité à nouer des partenariats avec d'autres organisations internationales qui apportent un appui au secteur agricole du pays et avec les principaux acteurs du secteur privé, ainsi que sur la concertation sur les politiques (aspect considéré comme très satisfaisant dans la précédente ESPP).
5. L'accord conclusif signé entre le FIDA et le Gouvernement en octobre 2024 (joint en appendice au nouveau COSOP) mentionnait l'acceptation ou l'acceptation partielle des recommandations issues de l'ESPP, comme suit: 1) renforcer la valeur ajoutée apportée par le FIDA en Argentine (acceptée); 2) préparer l'intervention du FIDA à faire face à la volatilité du pays grâce à une souplesse planifiée et à un appui opérationnel et stratégique renforcé (partiellement acceptée); 3) renforcer la contribution du FIDA à la réduction de la pauvreté rurale en adaptant les interventions aux besoins des différents groupes de la population cible (acceptée); 4) renforcer le système de suivi-évaluation (acceptée).

6. Le nouveau COSOP pour l'Argentine 2025-2030 intègre certains des principaux éléments des conclusions et des recommandations de l'ESPP. Les trois objectifs stratégiques proposés dans le COSOP sont les suivants: i) renforcer la productivité et la résilience face aux changements climatiques des petits agriculteurs familiaux; ii) nouer des liens avec le secteur privé pour faciliter l'accès des petits producteurs aux marchés et aux services financiers; iii) renforcer les capacités institutionnelles pour favoriser un développement inclusif des zones rurales, en particulier au niveau des provinces. De manière générale, le nouveau COSOP tient compte des constatations de l'ESPP s'agissant: i) de la mise en avant du rôle que joue le FIDA dans l'accroissement de la visibilité et la valorisation de l'importance de l'agriculture familiale; ii) de la nécessité de poursuivre le renforcement des capacités institutionnelles et les politiques publiques relatives au développement rural et à l'agriculture familiale; iii) de l'appui à la mise en place de plateformes de concertation sur les politiques et programmes sectoriels; iv) de la nécessité de disposer d'un système de suivi-évaluation plus rigoureux, fondé sur des indicateurs mesurables, réalisables, pertinents et assortis de délais.

II. Observations particulières

7. **Théorie du changement.** IOE a trouvé que la théorie du changement élaborée dans le COSOP était utile, mais a mis en évidence certaines lacunes. La théorie du changement présentée à l'appendice XII ne montre pas clairement les trois trajectoires décrites au paragraphe 36. Elle n'intègre pas les hypothèses et ne tient pas suffisamment compte des activités hors prêts (gestion des savoirs, partenariats, contribution à l'élaboration des politiques au niveau des pays). Le Cadre de gestion des résultats exposé à l'appendice I présente la réduction de la pauvreté parmi les bénéficiaires comme l'un des indicateurs principaux de l'objectif du COSOP (l'un des impacts dans la théorie du changement). Cet indicateur sera difficile à mesurer, car il ne sera pas simple d'isoler la contribution du programme de pays du FIDA des autres facteurs. De plus, l'un des autres impacts principaux exposés dans la théorie du changement (amélioration de la sécurité alimentaire et de la nutrition) ne figure pas dans l'objectif du COSOP. Ce n'est que dans la description du troisième objectif stratégique (paragraphe 47) qu'il est indirectement indiqué que les capacités des institutions publiques, privées et de la société civile seront renforcées pour assurer, entre autres, la sécurité alimentaire (la nutrition n'est pas mentionnée). Ces incohérences vont entraver l'élaboration d'un système de suivi-évaluation rigoureux permettant de mesurer les progrès par rapport aux résultats escomptés.
8. **Ciblage et stratégies différenciées.** Le COSOP accorde la priorité aux territoires vulnérables qui disposent d'un potentiel productif et commercial, et mentionne une autosélection et un ciblage direct (paragraphe 58). La section relative à la participation du groupe cible (section VI, paragraphe 85) n'apporte pas d'informations supplémentaires notables. Quatre sous-groupes sont définis à l'appendice II (petits producteurs pauvres et vulnérables, femmes vivant en milieu rural, peuples autochtones et jeunes ruraux), et associés à des types d'activités généraux. La manière dont les différents sous-groupes d'agriculteurs familiaux et de peuples autochtones seront ciblés ainsi que les stratégies différenciées qui leur seront proposées ne sont pas clairement indiquées dans le COSOP. Par exemple, s'agissant de la recommandation 3 iii) de l'ESPP, on ne voit pas clairement comment les différents instruments seront adaptés aux besoins des sous-groupes de petits agriculteurs familiaux, et comment ces instruments destinés aux petits agriculteurs qui pratiquent une agriculture familiale de subsistance et ont peu de liens avec les marchés formels seront dissociés de l'utilisation de plans d'activité financés par des dons de contrepartie non remboursables, qui pourraient être utiles à des groupes de petits agriculteurs familiaux présentant un niveau de développement socio-organisationnel plus élevé.

9. **Renforcement des capacités.** Le nouveau COSOP comprend deux objectifs stratégiques visant à renforcer les capacités des petits exploitants agricoles (objectif stratégique 1) et des institutions des provinces (objectif stratégique 3). Le COSOP ne donne pas d'informations supplémentaires sur la manière dont l'équipe procédera pour éviter les écueils mis en évidence par l'ESPP¹. Le Cadre de gestion des résultats comprend uniquement des indicateurs relatifs au pourcentage de petits agriculteurs familiaux et d'unités d'exécution provinciales qui doivent bénéficier d'un appui destiné à renforcer leurs capacités. Aucun indicateur ne porte sur la qualité de cette assistance. Pour assurer un suivi rigoureux des résultats en matière de renforcement des capacités, il conviendra de réunir et d'analyser des informations essentielles sur le contenu, la durée et la reconnaissance de la qualité des formations dispensées. Il sera également important de recueillir des données sur les principaux indicateurs relatifs aux capacités des petits agriculteurs familiaux (et de leurs groupes et associations) et des unités d'exécution provinciales avant et après les activités d'appui. L'expérience du Programme de développement rural sans exclusion, pour lequel un plan de renforcement des institutions à part entière a été élaboré, pourrait être adaptée à cette fin².
10. **Liens entre la promotion de l'agriculture familiale en tant que bien public régional et la contribution à l'élaboration des politiques au niveau des pays.** Les activités régionales favorisées par le FIDA au niveau du Marché commun du Sud (MERCOSUR) ont influé sur l'élaboration des politiques publiques relatives à l'agriculture familiale en Argentine³. Le COSOP propose d'élever l'agriculture familiale au rang de bien public régional pour en renforcer la visibilité et en valoriser l'importance, principalement au moyen de la gestion des savoirs et de la coopération Sud-Sud et triangulaire (CSST). Le lien entre cette démarche et les propositions en matière de contribution à l'élaboration des politiques (paragraphe 64 à 66 et appendice XI) est ténu. On trouve peu d'informations dans le COSOP sur la manière dont l'accroissement de la visibilité de l'agriculture familiale pourrait contribuer à renforcer les résultats ou permettre de tirer parti durablement des politiques publiques en Argentine.
11. **Renforcement de la coordination et de la collaboration avec d'autres organismes de financement.** Les sections consacrées aux partenariats stratégiques et à la CSST exposent de manière détaillée le projet de travailler en partenariat avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et d'autres organismes des Nations Unies, ainsi que les efforts en vue de convenir d'un programme commun en matière de CSST dans la zone du MERCOSUR (paragraphe 76). Cependant, on ne trouve dans le document qu'une vague mention de l'intention de renforcer les partenariats avec des institutions financières internationales, et rien sur les partenariats essentiels avec les programmes en faveur de l'agriculture familiale, tels que les programmes financés par la Banque mondiale indiqués dans la recommandation 1 iv) de l'ESPP. L'équipe de l'ESPP a recommandé une étroite collaboration pour éviter les chevauchements d'activité peu souhaitables et renforcer les synergies, même si un cofinancement n'est pas possible.
12. **Innovations fondées sur les technologies de l'information et des communications au service du développement.** Le Cadre de gestion des résultats comprend des objectifs portant sur la proportion de bénéficiaires utilisant des technologies numériques à l'appui de la production et de la commercialisation. Cependant, les deux brefs paragraphes consacrés à ce sujet dans le COSOP (paragraphe 70 et 71) auraient pu être développés, sachant qu'il s'agit de l'une des dimensions proposées en réponse aux besoins des pays ayant dépassé le seuil de revenu par habitant défini par la Politique du FIDA en matière de reclassement.

¹ Voir les paragraphes 107 à 110, et 135, 136, 139 et 142 de l'ESPP.

² Voir le paragraphe 109 de l'ESPP.

³ Voir les paragraphes 88 à 90 et la recommandation 1 i) de l'ESPP.

L'utilisation de dons pour encourager l'innovation est citée dans des termes généraux (sans mention des technologies de l'information et des communications au service du développement), ainsi que dans les passages portant sur les partenariats avec les pouvoirs publics, la société civile, le secteur privé et la FAO. Il est difficile de déterminer clairement la proposition qui est avancée pour faire en sorte que les outils des technologies de l'information et des communications au service du développement soient adaptés aux besoins de la population rurale cible et facilitent son accès aux marchés et aux services financiers. Davantage d'informations auraient pu être apportées sur les incitations à mettre au point des solutions de technologie agricole, de commerce électronique et de technologie financière (paragraphe 44 et 45).

III. Observations finales

13. IOE se félicite de l'élaboration du nouveau COSOP, mais constate des lacunes s'agissant des suites données à certaines recommandations de l'ESPP visant à améliorer l'efficacité, l'efficience, l'impact et la pérennité des résultats en matière de développement. Il sera essentiel de tenir compte de ces facteurs lors de la conception des nouvelles activités et de la planification des buts précis des activités hors prêts. Il importera de sélectionner et d'adapter les instruments d'appui les plus appropriés pour les différents sous-groupes de petits agriculteurs familiaux (recommandation 3) et de renforcer le système de suivi-évaluation fondé sur la théorie du changement et le Cadre de gestion des résultats du COSOP (recommandation 4). Compte tenu de l'étendue de la zone géographique et de la complexité des institutions du pays (notamment la nécessité de négocier les prêts infranationaux avec les gouvernements des provinces), IOE réaffirme qu'il conviendra de renforcer les capacités opérationnelles et stratégiques du FIDA afin d'appuyer le programme (recommandation 2 ii), partiellement acceptée). IOE reste disponible pour répondre à toute demande de précisions ou d'assistance.