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

Cote du document: EB 2024/OR/10/Add.1

Date: 28 août 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 kirghize.

Questions techniques:

Indran A. Naidoo

Directeur

Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA

courriel: i.naidoo@ifad.org

Kouessi Maximin Kodjo

Responsable supérieur de l'évaluation

Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA

courriel: k.kodjo@ifad.org

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

I. Observations d'ordre général

1. En 2022, le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) a conduit une évaluation de la stratégie et du programme de pays (ESPP) en République kirghize couvrant la période allant de 2009 à mi-2022. L'évaluation portait également sur une note de stratégie de pays (2016), le programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP) 2018-2022, cinq projets de prêts, quatre dons spécifiques au pays et 14 dons régionaux et mondiaux dans lesquels le Kirghizistan figurait parmi les emprunteurs.
2. Le pays a accompli des progrès considérables en matière de réduction de la pauvreté. Certains de ces progrès ont cependant été annulés par la pandémie de COVID-19 et la guerre en Ukraine, qui ont entraîné le retour de nombreux migrants économiques de la Fédération de Russie, et par conséquent une diminution des envois de fonds. On observe un écart persistant entre les taux de pauvreté des zones rurales et urbaines, ainsi que des inégalités de genre importantes, et le Kirghizistan est extrêmement vulnérable face aux aléas d'origine climatique. Depuis les privatisations opérées à la fin de l'ère soviétique, les moyens d'existence en milieu rural reposent sur des activités d'élevage et de production animale à petite échelle. Les producteurs font cependant face à une dégradation des terres pastorales due à un surpâturage et à une mauvaise gestion. Le FIDA a joué un rôle clé en apportant un soutien aux ménages ruraux dans le cadre d'interventions visant à accompagner la gestion des pâtures, à améliorer les activités d'élevage et les infrastructures connexes et à fournir des services vétérinaires. Son programme à long terme axé sur le secteur de l'élevage, ses activités au niveau des communautés et des pouvoirs publics, et les partenariats qu'il a noués avec d'autres partenaires de développement ont fait de lui une force mobilisatrice.
3. L'accord conclusif signé entre le FIDA et le Gouvernement kirghize en mai 2023 (appendice VI du nouveau COSOP) a marqué leur communauté de vues sur les recommandations suivantes de l'ESPP: 1) réexaminer le cap stratégique à partir d'une analyse plus fine de la pauvreté et des moyens d'existence en milieu rural (approuvée); 2) adopter une approche stratégique pour la mise en place de filières et de pôles favorables aux pauvres, et étudier les possibilités de promouvoir une meilleure utilisation des flux d'envois de fonds (approuvée); 3) consolider les résultats obtenus en matière de gestion des pâtures et de services vétérinaires, et les mesures en faveur de la durabilité (approuvée); 4) perfectionner l'approche de la promotion de l'égalité femmes-hommes et de l'autonomisation des femmes (approuvée).
4. Le nouveau COSOP pour la République kirghize 2025-2030 propose trois objectifs stratégiques: 1) accroître la productivité des petits exploitants et les revenus qu'ils tirent de l'agriculture, notamment dans le secteur de l'élevage; 2) favoriser la gestion durable des ressources naturelles et renforcer la résilience des petits exploitants agricoles face aux changements climatiques; 3) améliorer les moyens d'existence en milieu rural par la création de valeur ajoutée, la formation et l'accès au financement.
5. Le nouveau COSOP tient compte des constatations de l'ESPP, notamment en ce qui concerne: i) la poursuite de l'approche programmatique à long terme de l'élevage et de la gestion des pâtures, qui donne de bons résultats; ii) le développement des activités de services vétérinaires pour réduire la morbidité et soutenir les jeunes

vétérinaires; iii) la continuation des activités visant à donner davantage de moyens aux comités d'éleveurs et aux groupes de producteurs et à renforcer leurs capacités, en prêtant une attention particulière à la durabilité sociale, économique et environnementale (et notamment à l'accroissement de l'inclusion des femmes et des jeunes, ainsi qu'à l'amélioration des marchés). Le COSOP souligne également la nécessité de mettre l'accent sur l'action environnementale et climatique et d'allouer des crédits pour les initiatives en faveur de l'égalité femmes-hommes et de l'autonomisation des femmes.

6. Ces propositions sont, sans exception, cohérentes et pertinentes. Les observations particulières présentées ci-après vont dans le sens d'une harmonisation plus poussée avec les recommandations de l'ESPP.

II. Observations particulières

7. **Ciblage favorable aux pauvres.** Comme indiqué dans la recommandation n° 1 de l'ESPP, il convient de suivre une orientation favorable aux pauvres. Les interventions des projets précédents ne se sont pas accompagnées de mesures suffisamment ciblées sur les populations pauvres et vulnérables. La section C du COSOP décrit les différentes stratégies de ciblage; elle mentionne bien l'importance d'un ciblage des femmes et des jeunes, mais est principalement axée sur les propriétaires de bétail (qui ne sont généralement pas les membres les plus pauvres des communautés). Une approche mixte est proposée dans l'ESPP; elle prévoit des efforts supplémentaires pour déterminer comment les activités pourront bénéficier aux membres les plus pauvres des communautés, par exemple par des emplois ou des débouchés non agricoles dans les filières.
8. **Accès aux marchés.** La théorie du changement (section III.A et cadre de résultats, appendice I) et l'objectif n° 3 du COSOP (section III.B) indiquent qu'une aide est apportée aux petits exploitants agricoles (y compris les femmes et les jeunes) pour renforcer leurs capacités à accéder aux marchés. Il est prévu dans le COSOP de tirer parti de précédentes réussites, telles que le Projet d'amélioration de l'accès aux marchés (section III.B, paragraphe 27). Cela étant, si certains aspects du Projet d'amélioration de l'accès aux marchés ont été positifs, des retards et des difficultés notables ont été mis en évidence en ce qui concerne les décaissements, et des résultats insuffisants ont été constatés s'agissant de la mise en place de la plateforme des partenariats entre producteurs, secteur public et secteur privé dans le cadre de ce projet, ainsi que des financements en faveur des filières. Une approche stratégique des filières favorables aux pauvres a été préconisée dans la recommandation n° 2 de l'ESPP. Le travail sur les filières et l'établissement de liens avec les marchés sont donc des éléments cruciaux pour la durabilité, mais des efforts considérables seront nécessaires pour véritablement relier les petits exploitants agricoles au secteur privé et tirer parti de nouvelles activités, plutôt que de financer des opérations qui auraient été menées de toute façon. Il conviendra de définir une approche opérationnelle efficace dans les conceptions de projet, conformément à l'objectif n° 3 du COSOP.
9. **Viabilité du secteur vétérinaire.** Le FIDA a apporté un appui important dans le domaine de la formation, ainsi que dans les secteurs vétérinaires public et privé, et entend avec raison le poursuivre pour contribuer à la lutte contre les maladies animales. Des difficultés sont toutefois observées du côté de l'offre et du côté de la demande. Les propriétaires de bétail sont transférés vers un système privatisé, dans lequel ils sont censés payer les services vétérinaires, les inséminations artificielles et les vaccins. Cependant, après des décennies de prise en charge par l'État, leur consentement à payer est limité (de même que leurs ressources). La recommandation n° 3 de l'ESPP souligne l'importance d'assurer un financement continu pour les programmes de vaccination et de traitement des principales maladies animales, afin de limiter le risque de survenance d'épizooties (et d'épidémies) et de préserver les bons résultats obtenus jusqu'ici. Le COSOP indique

l'intention d'inciter les propriétaires de bétail à payer les services vétérinaires (section III.B, paragraphe 29), mais il reste à mieux définir comment y parvenir.

10. Par ailleurs, au Kirghizistan, comme dans de nombreux autres pays, le réseau vétérinaire est vieillissant. Les jeunes manifestent de moins en moins d'intérêt pour la profession de vétérinaire privé en milieu rural, du fait du nombre élevé d'heures de travail, de la difficulté du métier et des revenus limités qu'il procure. Par le passé, les projets financés par le FIDA ont aidé à octroyer des bourses pour des jeunes vivant en milieu rural et ont apporté des dons pour l'achat de matériel vétérinaire de manière générale. Ces initiatives ont porté leurs fruits, et le COSOP indique qu'elles seront poursuivies (section III.B, paragraphe 31). L'ESPP mentionne également la nécessité de mettre en place d'autres incitations à destination des vétérinaires afin de garantir que les producteurs pourront continuer d'accéder à leurs services à l'avenir.
11. De graves problèmes relatifs à la viabilité financière de l'Ordre des vétérinaires ont été mentionnés dans l'ESPP. Si les pouvoirs publics n'imposent pas l'enregistrement des vétérinaires, il est peu probable que l'Ordre dispose d'un financement adéquat pour poursuivre ses activités de réglementation et de formation. Le COSOP indique (section III.B, paragraphe 28) qu'il s'agit d'une institution centrale pour la viabilité du programme de pays, mais ne propose pas de moyens de la soutenir.
12. **Amélioration de l'utilisation des pâtures gérées par les communautés.** Tant l'ESPP que le COSOP font état de problèmes importants qui entravent une gestion durable des pâtures. Les propriétaires de bétail et les comités d'éleveurs reconnaissent qu'il est important de bien gérer les pâtures, mais l'ESPP indique que leur attention reste portée sur la quantité de bétail plutôt que sur sa qualité. Les envois de fonds sont généralement utilisés pour acheter des bêtes supplémentaires, ce qui entraîne un surpâturage. Les instruments visant à limiter la taille des troupeaux sont insuffisants. Les activités de remise en état des pâtures ont été efficaces, mais uniquement à petite échelle. Les investissements dans l'augmentation de la qualité du bétail (par des services d'insémination artificielle, avec en parallèle une amélioration de l'accès aux marchés, par exemple) sont insuffisants. Le COSOP (section III.B et appendice I) souligne avec justesse l'importance du renforcement institutionnel et financier des unions d'usagers des pâturages et des comités d'éleveurs, et de l'accroissement des moyens dont ils disposent pour mieux gérer la production herbagère et les troupeaux. Les suggestions techniques portant sur la rotation des pâtures et le réensemencement, entre autres, sont judicieuses; cependant, il est nécessaire de renforcer le mandat des unions d'usagers des pâturages et des comités d'éleveurs pour faire appliquer les mesures de gestion des pâtures et de santé animale. Il s'agit de l'un des objectifs des domaines d'action cibles du COSOP (section IV.B., paragraphe 42), mais il faudra le traduire sur le terrain par des approches visant à donner aux comités d'éleveurs les moyens de mettre en place une gestion durable des pâtures et d'envisager des mesures dissuasives destinées à limiter la taille des troupeaux. La recommandation n° 3 est axée sur la nécessité de mettre en œuvre, de respecter et d'appliquer les politiques et lois existantes.
13. La suggestion visant à rechercher des possibilités de paiements au titre des crédits de carbone est intéressante, notamment parce qu'elles offriraient un flux de financements plus stable aux comités d'éleveurs, ce qui permettrait un suivi plus étroit et une amélioration de la qualité des pâtures. Le COSOP fait référence à la possibilité d'utiliser le Mécanisme de financement pour l'envoi de fonds du FIDA et la Plateforme pour les envois de fonds, les investissements et l'entrepreneuriat des migrants (PRIME) en Asie centrale, financée par l'Union européenne, pour renforcer la sécurité des transferts de fonds et appuyer des activités génératrices de revenus. Comme indiqué dans la recommandation n° 2 de l'ESPP, il serait important que le FIDA définisse clairement des activités qui contribueraient à réorienter l'utilisation des envois de fonds afin d'éviter qu'ils débouchent sur une augmentation du surpâturage.

14. **Égalité des sexes et autonomisation des femmes.** Les activités menées au titre du Système de formation-action pour l'égalité femmes-hommes (GALS) et de la méthode d'apprentissage interactif pour l'innovation dans les entreprises, ou méthode BALI (Business Action Learning for Innovation), ont été saluées dans l'ESPP, mais leur échelle est restée limitée jusqu'ici. Le COSOP (section III.B) présente un plan de développement de l'utilisation de ces outils dans les projets. Les méthodes axées sur les ménages présentent l'inconvénient de nécessiter un appui considérable, et leur transposition à plus grande échelle demandera du temps. Par conséquent, comme l'indique l'ESPP dans la section portant sur l'égalité femmes-hommes (et au paragraphe 23 du résumé, entre autres), il est important de prendre en compte les questions relatives au genre dans toutes les activités, et de travailler sur les normes sociales. Compte tenu du rôle relativement limité des femmes dans la production animale à l'heure actuelle, il faudra s'employer à trouver des moyens de modifier les comportements, et de permettre aux femmes de mieux faire entendre leur voix et de participer véritablement aux comités d'éleveurs, ou de se diversifier en entreprenant de nouvelles activités. Il faudra à cette fin une stratégie de facilitation et un renforcement de l'appui apporté par le personnel, ainsi que des liens avec d'autres organisations. Il convient de saluer le fait que le COSOP recommande de définir des cibles s'agissant des questions de genre, ainsi que des budgets pour toutes les activités.
15. **Théorie du changement.** Les effets directs stratégiques définis dans la théorie du changement s'inscrivent dans la continuité des activités précédentes du FIDA dans le pays et des résultats de l'ESPP. Cependant, l'accent mis sur les liens réciproques entre les résultats et les voies d'impact est insuffisant, et les obstacles, risques et hypothèses exposés ne sont pas accompagnés d'explications sur la manière dont ils seront levés ou atténués. Les interventions visant à encourager des productions animales et fourragères durables, par exemple, sont par nature interdépendantes, or la théorie du changement les présente dans le cadre de voies distinctes, sans lien les unes avec les autres. De la même façon, l'amélioration des compétences en gestion d'entreprise et de l'accès aux services financiers peut ouvrir davantage de possibilités d'emploi, mais relève de deux voies d'impact non corrélées. Cette absence de prise en compte des liens d'interdépendance dans la théorie du changement nuit à la logique qui sous-tend les évolutions décisives attendues. Il conviendrait de remédier à ce problème, qui est susceptible de déboucher sur des lacunes sur le plan opérationnel.

III. Observations finales

16. IOE se félicite de l'élaboration du nouveau COSOP, qui assure la continuation du travail important mené par le FIDA au Kirghizistan. Certains des points mentionnés ci-dessus, qui proviennent de l'ESPP, éclaireront la conception de nouvelles opérations destinées à répondre aux difficultés rencontrées par le pays. IOE reste disponible pour répondre à toute demande de précisions ou d'assistance.