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

Cote du document: EB 2024/OR/15/Add.1

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 de Guinée-Bissau.

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 de Guinée-Bissau

I. Observations d'ordre général

1. En 2022, le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) a procédé à sa première évaluation de la stratégie et du programme de pays (ESPP) en Guinée-Bissau; cette évaluation a couvert la période 2008-2022 et a porté sur un programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP), une note de stratégie de pays, trois prêts et deux dons.
2. Malgré les progrès réalisés, la Guinée-Bissau, qui figure actuellement sur la liste des pays en situation de fragilité de la Banque mondiale pour 2024, continue de faire face à la pauvreté et aux inégalités. Les crises politiques, l'instabilité et la faiblesse des institutions entravent la croissance économique et le progrès social. Dans ce contexte, le FIDA a concentré son action sur les régions où vivent les populations les plus pauvres. Parmi les résultats les plus importants obtenus figurent l'accès aux infrastructures sociales de base, l'accroissement de la capacité de production des ménages ruraux et le renforcement des organisations.
3. L'accord conclusif, signé par le FIDA et le Gouvernement en février et mars 2023, fait état de l'acceptation sans réserve de l'ensemble des recommandations de l'ESPP, à savoir: 1) inclure ou clarifier les aspects importants suivants dans les priorités ou orientations stratégiques: gestion des ressources naturelles et adaptation aux changements climatiques, gestion des savoirs et renforcement institutionnel; 2) appuyer le Gouvernement pour assurer une coordination effective des interventions dans le secteur agricole; 3) continuer d'appuyer le développement des systèmes agricoles dans les zones humides; 4) intensifier l'appui au renforcement des organisations paysannes communautaires de manière durable; 5) continuer d'appuyer les efforts visant à réduire les inégalités femmes-hommes.
4. Le nouveau COSOP pour la Guinée-Bissau 2025-2031 propose deux objectifs stratégiques: 1) améliorer la productivité et la résilience des systèmes de production axés sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle; 2) accroître les revenus des ménages ruraux grâce à leur participation aux filières.
5. Le nouveau COSOP tient compte des conclusions de l'ESPP s'agissant: i) de la poursuite de l'appui au développement des systèmes de production agricole dans les zones humides, y compris dans les trois régions du Sud qui bénéficient déjà d'un soutien; ii) du renforcement des capacités institutionnelles du Gouvernement et des organisations paysannes; iii) de l'appui au développement des filières agricoles et de la prise en compte de la gestion des ressources naturelles et de l'adaptation aux changements climatiques. Dans l'ensemble, le COSOP reflète les principaux points des recommandations de l'ESPP.
6. Les opérations en cours jusqu'en 2026, à savoir l'extension du Projet d'appui au développement économique des régions du Sud et le Projet relatif à la diversification de l'agriculture familiale, à l'intégration des marchés, à la nutrition et à la résilience face aux changements climatiques, ainsi que les orientations du nouveau COSOP, offrent au FIDA une excellente occasion de: i) renforcer et redéfinir sa valeur ajoutée, dans un contexte actuel marqué par la fragilité en Guinée-Bissau; ii) favoriser les innovations agricoles, afin de permettre aux petits exploitants de contribuer aux activités des filières et d'accéder aux marchés; iii) bâtir des alliances stratégiques afin de renforcer les institutions à différents niveaux.

II. Observations particulières

7. **Facteurs de fragilité.** Le nouveau COSOP comprend une analyse de la fragilité du secteur agricole, avec des réponses et des mesures visant à atténuer les facteurs de fragilité (voir l'appendice V). Cette analyse complète l'examen des Procédures d'évaluation sociale, environnementale et climatique (PESEC) en déterminant les principaux facteurs de fragilité, dont les facteurs politiques, et les faiblesses des institutions publiques et des organisations rurales. En revanche, elle ne couvre pas les facteurs de fragilité liés à la dégradation de l'environnement, aux changements climatiques, aux inégalités femmes-hommes ou au chômage des jeunes, car ces domaines sont abordés dans l'examen des PESEC, lequel propose des orientations. Par ailleurs, la matrice d'analyse des risques du COSOP (tableau 2) met en évidence des risques de fragilité importants, notamment: i) un manque d'efficacité dans la préparation des systèmes du Gouvernement, l'allocation de ressources et la mise en application; ii) le manque de coordination entre les ministères sectoriels et la difficulté à mobiliser du personnel qualifié. Si les mesures d'atténuation impliquent des interventions qui pourraient être appuyées par le FIDA au moyen d'activités hors prêts, ces interventions ne sont ni incluses dans les orientations du COSOP, ni mentionnées dans le cadre de gestion des résultats.
8. **Approche axée sur les filières.** Pour réduire la pauvreté rurale et renforcer la résilience des communautés face aux changements climatiques, les objectifs stratégiques 1 et 2 (section III.B) et la théorie du changement (section III.A et appendice XII) du nouveau COSOP mettent l'accent sur l'amélioration de la productivité rizicole, le renforcement de la résilience des systèmes de production, la promotion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, et l'augmentation des revenus. Ces objectifs seront atteints par la facilitation de l'accès aux intrants agricoles, aux infrastructures rurales, aux marchés et aux services financiers, ainsi que par le renforcement des capacités techniques et organisationnelles, en vue de stimuler la productivité et la compétitivité. Le nouveau COSOP ne donne toutefois pas suffisamment de détails sur: i) l'adaptation de son approche en vue de l'inclusion des ménages ruraux pauvres dans les filières agricoles; ii) la promotion d'un système organisationnel local ou national efficace pour la fourniture de services agricoles (y compris les semences), de services financiers et d'un accès aux marchés; iii) la manière d'aborder la politique et les lois applicables aux semences, ainsi que l'inertie en matière de recherche; iv) l'amélioration de l'accès des petits exploitants au financement. Les approches proposées semblent conventionnelles et ne tiennent pas pleinement ni systématiquement compte des contextes de fragilité.
9. **Ciblage et stratégies différenciées.** Le COSOP privilégie de manière appropriée les ménages ruraux vivant sous le seuil de pauvreté, en particulier ceux des régions côtières, ainsi que les femmes, les femmes chefs de ménage, les jeunes et les personnes handicapées (section III.C). Cette démarche est conforme aux recommandations de l'ESPP, qui préconise de se concentrer sur les groupes les plus pauvres et les plus marginalisés, mais aucune orientation spécifique n'est donnée sur les stratégies et les mécanismes requis pour réduire les inégalités femmes-hommes, notamment en ce qui concerne l'accès à la terre et la sécurité foncière pour les femmes et les jeunes, et l'amélioration de l'accès au financement agricole. Le COSOP ne mentionne aucun document stratégique spécifique à élaborer ultérieurement pour proposer des orientations explicites sur les questions relatives à l'égalité femmes-hommes et aux jeunes.
10. **Durabilité et résilience face aux aléas climatiques.** IOE fait observer que le renforcement de la résilience des systèmes de production face aux aléas climatiques est spécifiquement soulignée dans le premier objectif stratégique du nouveau COSOP, qui vise à améliorer la productivité et la résilience des systèmes de production axés sur la sécurité alimentaire et la nutrition des petits exploitants. L'analyse détaillée des PESEC qui figure à l'appendice IV du document ne contient

toutefois pas d'orientations spécifiques sur des mesures ou interventions efficaces qui permettraient de promouvoir la durabilité et la résilience climatique des systèmes de production agricole. L'érosion des sols, la salinisation, l'acidification, le phénomène d'intrusion saline dans les zones de riziculture et la baisse des rendements due au déficit pluviométrique et à la sécheresse sont autant de domaines essentiels qui requièrent une attention particulière.

11. **Gestion des savoirs.** Contrairement au COSOP précédent et à la note de stratégie de pays, IOE fait observer que la gestion des savoirs (section IV.E) est abordée de manière explicite dans le nouveau COSOP, qui propose d'élaborer une nouvelle stratégie dès le début de sa phase d'exécution. Cette stratégie a vocation à être enrichie par des données provenant de la gestion des savoirs au niveau des projets, des systèmes de suivi-évaluation, et du bureau multipays pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre. Le COSOP précise que la stratégie de gestion des savoirs fournira des orientations spécifiques sur les garanties environnementales, l'adaptation aux changements climatiques, la participation à l'élaboration des politiques et le dialogue sur le développement rural. IOE propose que la stratégie de gestion des savoirs qui doit être élaborée indique explicitement dans quelle mesure la gestion des savoirs contribuera à la reproduction à plus grande échelle des innovations et des résultats probants, et comment elle soutiendra la concertation sur les politiques et la prise de décisions au profit des petits exploitants agricoles. De même, la gestion des savoirs au-delà du programme de pays devrait être encouragée pour favoriser l'apprentissage mutuel entre les différents acteurs du secteur agricole.
12. **Renforcement institutionnel.** Dans la section IV.C, IOE note que la recommandation visant à renforcer les capacités institutionnelles des acteurs publics et non publics a été prise en compte, et que sa mise en œuvre reposera sur une évaluation des besoins accompagnée d'un plan d'action. Les objectifs stratégiques 1 et 2 du nouveau COSOP comprennent également des dispositions visant à renforcer les capacités productives et organisationnelles des producteurs et des organisations rurales. Conformément aux conclusions de l'ESPP, il faudra donner des orientations supplémentaires sur les aspects liés à la reconnaissance juridique des organisations rurales en vue de leur institutionnalisation, car il s'agit d'un élément crucial pour mobiliser des financements et engager un dialogue avec le Gouvernement, en particulier dans un contexte où la réforme de la décentralisation ne progresse que lentement. Par ailleurs, le COSOP ne précise pas les approches visant à promouvoir la professionnalisation et l'autonomisation des organisations rurales, lesquelles sont essentielles pour assurer la durabilité des bénéfices obtenus à long terme.

III. Observations finales

13. IOE salue les efforts déployés pour l'élaboration du nouveau COSOP ainsi que la prise en compte et le suivi des recommandations spécifiques de l'ESPP. Compte tenu du contexte de fragilité, IOE note toutefois que le COSOP ne met pas suffisamment l'accent sur le renforcement institutionnel et organisationnel, qui est essentiel dans de tels contextes, et qu'il n'aborde pas non plus de manière adéquate la mise en place de partenariats stratégiques et opérationnels en vue de s'atteler à ces questions cruciales. Par ailleurs, les orientations visant à :
 i) améliorer l'efficacité du système de gestion des savoirs; ii) réduire les inégalités femmes-hommes et promouvoir l'emploi des jeunes dans le secteur agricole;
 iii) renforcer le rôle des organisations rurales dans l'accroissement de la résilience, ne sont pas très claires. IOE reste disponible pour répondre à toute demande de précisions ou d'assistance.