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

Cote du document: EB 2025/OR/2/Add.1

Date: 23 avril 2025

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 de Turkiye.

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 de Turquie

I. Observations d'ordre général

1. En 2023, le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA a procédé à sa deuxième évaluation de la stratégie et du programme de pays (ESPP) pour la République de Turquie, qui couvrait le programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP) 2016-2021. Quatre projets ont été évalués (deux achevés et deux en cours), représentant un coût total estimé à 233,2 millions d'USD.
2. Au cours de la période évaluée (2015-2022), la Turquie a traversé une phase d'instabilité politique et économique importante, ponctuée de catastrophes naturelles telles que les séismes dévastateurs survenus dans le sud-est du pays en février 2023. Ces difficultés n'ont pas remis en cause son statut de pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, sachant qu'il existe d'importantes disparités régionales et une forte pauvreté rurale dans les hautes terres. La stratégie et l'appui du FIDA au cours de ladite période caderaient avec les politiques nationales, notamment le onzième Plan de développement (2019-2023). Les interventions du Fonds couvraient principalement les hautes terres et les régions montagneuses isolées, plus particulièrement les petits exploitants économiquement actifs, les femmes, les jeunes et les coopératives. Parmi les principaux résultats obtenus, citons l'amélioration de la productivité agricole, le renforcement de la résilience aux chocs climatiques au moyen de la gestion des ressources naturelles, et l'augmentation des revenus des ménages, en particulier grâce à l'élevage et aux activités sous serre. Toutefois, des failles ont été détectées dans la gestion des savoirs, faute d'une approche systématique de l'utilisation des enseignements tirés aux fins de la prise de décisions, ainsi que dans la coopération Sud-Sud et triangulaire, où les possibilités de partenariats stratégiques et d'échanges de connaissances restaient sous-exploitées.
3. Quatre recommandations ont été formulées à l'issue de l'ESPP; elles ont été intégralement ou partiellement acceptées au point d'achèvement et signées par le FIDA et le Gouvernement turc en 2024. Il s'agissait de: 1) dans la prochaine stratégie, donner la priorité à la résilience des moyens d'existence ruraux des zones montagneuses de Turquie en appliquant des approches innovantes fondées sur le potentiel existant du pays dans les différents maillons des filières (acceptée); 2) tirer parti du partenariat stratégique entre le FIDA et le Gouvernement, en allant au-delà de la supervision du portefeuille, pour favoriser la concertation sur les questions politiques et la gestion efficace des connaissances et partant, reproduire davantage de résultats à plus grande échelle (partiellement acceptée); 3) accroître la capacité du programme de pays à inclure les femmes rurales pauvres et vulnérables, les jeunes femmes et les jeunes hommes (acceptée); 4) renforcer l'approche programmatique dans le cadre de l'appui du FIDA et promouvoir la culture de l'apprentissage pour résoudre les problèmes d'exécution persistants (acceptée).
4. Le nouveau COSOP pour la Turquie (2025-2030) vise à « promouvoir une transformation rurale durable et [à] remédier aux disparités régionales en renforçant les écosystèmes et les systèmes agroalimentaires, en augmentant les revenus, en accroissant la résilience et en réduisant la pauvreté parmi les populations rurales cibles ». À cette fin, trois objectifs stratégiques ont été définis: i) renforcer la gouvernance des ressources et des écosystèmes naturels pour une gestion plus efficiente, plus résiliente et plus durable; ii) favoriser des systèmes agroalimentaires durables (en promouvant des pratiques durables et des filières de grande qualité, l'accent étant mis sur l'image de marque régionale); iii) diversifier

les possibilités économiques qui contribuent au développement socioéconomique et à l'autonomisation des femmes et des jeunes en milieu rural, en veillant à l'inclusion de celles et ceux qui sont laissés pour compte. Le FIDA s'appuiera sur ces objectifs pour orienter ses investissements en Turkiye, qui se prépare dans le même temps à s'affranchir de ses prêts.

5. Le nouveau COSOP pour la Turkiye fait explicitement référence aux recommandations de l'ESPP, lesquelles sont prises en compte dans ses objectifs stratégiques et son objectif général. Le COSOP donne suite à la recommandation 1 par l'intégration d'un cadre de résilience dans la théorie du changement, l'attention portée à la gestion durable des ressources et écosystèmes naturels et la promotion de systèmes agroalimentaires durables. Pour répondre à la recommandation 2, l'accent est mis sur le renforcement de la gestion des savoirs et de la reproduction à plus grande échelle grâce à des partenariats stratégiques et à la coopération Sud-Sud et triangulaire. En outre, dans le droit fil de la recommandation 3, le COSOP cible spécifiquement les groupes les plus vulnérables des zones rurales, notamment les femmes et les jeunes, dans le cadre de son troisième objectif stratégique, qui consiste à diversifier les possibilités économiques et à promouvoir un développement socioéconomique inclusif. Enfin, en réponse à la recommandation 4, l'équipe du COSOP s'engage à améliorer les systèmes de suivi-évaluation, à assurer un suivi rigoureux des résultats et à mettre davantage l'accent sur le renforcement des capacités institutionnelles, le but étant de surmonter les problèmes d'exécution déjà mis en lumière.

II. Observations particulières

6. Si le COSOP se révèle en grande partie conforme aux recommandations de l'ESPP, certains aspects pourraient être améliorés.
7. **Portée des interventions.** La théorie du changement met en évidence les principales difficultés sur lesquelles les interventions doivent porter, notamment la fragmentation des terres, la vulnérabilité aux changements climatiques, les pénuries d'eau, la dégradation des écosystèmes, le manque de productivité et l'accès limité aux marchés. Cependant, certains obstacles ont été moins explicitement pris en compte dans la théorie du changement et le Cadre de gestion des résultats. Le problème de l'emploi informel en milieu rural, par exemple, est indirectement pris en compte dans le cadre des activités créatrices d'emplois, mais les mesures spécifiques visant à lutter contre ce phénomène ne sont pas suffisamment détaillées dans le COSOP. De même, si l'importance de filières de grande qualité est reconnue, peu d'attention est accordée aux stratégies qui s'attaquent précisément aux normes d'hygiène et de sécurité insuffisantes, ainsi qu'à l'inadéquation de l'image de marque. En outre, bien que l'adoption de technologies soit souvent mise en avant, les interventions visant spécifiquement à promouvoir la mécanisation et l'utilisation généralisée des technologies, en particulier celles susceptibles d'attirer les jeunes vers l'agriculture, ne sont pas énoncées clairement. C'est pourquoi il serait utile de développer ces aspects plus en détail dans les prochains documents opérationnels ou les prochaines conceptions de projets du COSOP.
8. **Agriculteurs plus aisés.** Selon l'ESPP, les projets menés en Turkiye favorisaient souvent les agriculteurs mieux lotis, qui étaient directement ciblés par le personnel de projet pour servir d'exemples. Les activités étaient moins efficaces lorsqu'il s'agissait de s'adresser aux personnes plus démunies, notamment quand les participants devaient disposer d'avoirs productifs. L'ESPP a également révélé que l'approche axée sur le développement des filières profitait principalement aux personnes déjà pourvues d'avoirs productifs, même dans le cadre du programme de dons de contrepartie – à quelques exceptions près faites par la suite lors de l'octroi de dons complets aux agriculteurs pauvres. Dans le nouveau COSOP, l'approche multidimensionnelle adoptée vise à s'attaquer au problème de l'inclusion

des personnes plus aisées, tout en améliorant la portée du programme auprès des personnes et des petits exploitants les plus pauvres. Un ciblage géographique, un autociblage et un ciblage direct sont prévus pour atteindre les groupes pauvres et vulnérables, en particulier les femmes et les jeunes vivant dans les zones reculées et exposées aux catastrophes.

9. **Atteindre les agriculteurs pauvres.** En s'appuyant sur le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (AROPE), le nouveau COSOP s'attachera à cibler plus efficacement les personnes les plus vulnérables. Cet indicateur, qui sert principalement au ciblage géographique, aide le FIDA et ses partenaires à recenser et à classer par ordre de priorité les districts où les niveaux de pauvreté et d'exclusion sont élevés. Outre le ciblage géographique, le COSOP prévoit également des mécanismes complémentaires de ciblage direct et d'autociblage. Le ciblage direct garantit que certains ménages admissibles vivant dans les districts affichant des taux AROPE élevés participent activement aux activités de projet. L'autociblage, quant à lui, repose sur l'inclusion dans les projets de composantes telles que des programmes de formation ou des travaux publics, conçues pour favoriser et attirer spontanément les participants à faibles revenus ou marginalisés.
10. La méthode de ciblage définie dans le nouveau COSOP vise à garantir que les personnes ayant les plus grands besoins en matière de développement reçoivent un appui, tout en mobilisant par ailleurs la capacité des acteurs plus aisés à contribuer au développement. Toutefois, tel qu'il est actuellement conçu, le Cadre de gestion des résultats (appendice I) ne comprend pas d'indicateurs permettant d'évaluer l'efficacité d'une telle méthode. Pour éviter que les initiatives de développement ne profitent de manière disproportionnée aux personnes déjà favorisées, comme cela a été observé dans différents projets antérieurs menés en Turquie, et pour vérifier que les stratégies de ciblage permettent bien d'atteindre et de soutenir les populations les plus vulnérables, il est important de disposer d'indicateurs permettant d'évaluer les écarts entre personnes aisées et personnes défavorisées sur le plan de la participation et des résultats.
11. **Gestion des savoirs.** Il ressort de l'ESPP que les systèmes de suivi-évaluation et d'apprentissage laissaient à désirer. C'est pourquoi le nouveau COSOP pour la Turquie adopte une approche plus volontariste de la production, du partage et de l'application des connaissances au service de la transformation rurale. Cela passera notamment par le partage d'enseignements lors d'échanges autour de projets, la coopération Sud-Sud et triangulaire et la conclusion de partenariats avec des instituts de recherche. L'établissement de collaborations formelles avec des groupes de réflexion et des organismes universitaires locaux devrait favoriser un apprentissage plus structuré. Par ailleurs, une plateforme pour l'innovation et la coopération durables sera établie à l'appui de la collaboration intersectorielle et de l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes.
12. Le Cadre de gestion des résultats du COSOP est le fondement du système d'apprentissage et concorde avec les trois objectifs stratégiques. Les données tirées des projets financés par le FIDA devraient servir à alimenter les examens continus et les autoévaluations, à favoriser une gestion adaptative et à enrichir la concertation sur les politiques. Le COSOP comprend également une stratégie de gestion des savoirs, qui prévoit l'organisation de formations sur mesure à l'intention du personnel des projets et des administrations publiques, l'établissement de partenariats avec des instituts de recherche et le recours aux innovations numériques fondées sur les technologies de l'information et des communications au service du développement, l'objectif étant d'améliorer la qualité des données, de faciliter l'accès à l'information et de promouvoir l'agriculture de précision. Cependant, le Cadre de gestion des résultats manque de directives claires sur l'utilisation de données ventilées par sexe. De même, les catégories d'âge, en particulier pour les indicateurs liés aux jeunes, ne sont pas assez bien définies. Pour renforcer la fiabilité du Cadre de gestion des résultats, il serait utile d'ajouter au

COSOP des dispositions plus explicites sur la collecte et l'utilisation de données ventilées.

13. **Approches propres à transformer la dynamique femmes-hommes.** Selon l'ESPP, les équipes des projets du portefeuille pour la Turquie tenaient compte des causes profondes de l'inégalité entre les sexes et des normes genrées en vigueur, mais cherchaient avant tout à s'adapter à ces normes au lieu de les remettre en question. Dans le COSOP, une « profonde transformation » de la dynamique femmes-hommes et de l'autonomisation des jeunes au profit d'une société plus équitable est explicitement définie comme une retombée positive de l'objectif stratégique n°3 (diversifier les possibilités économiques pour favoriser le développement socioéconomique et l'autonomisation des femmes et des jeunes en milieu rural, en veillant à l'inclusion de celles et ceux qui sont laissés pour compte). Cependant, le COSOP donne peu de renseignements sur la manière dont cette transformation doit se faire. La théorie du changement associée à l'objectif stratégique 3 met principalement l'accent sur la formation en entreprise et l'accès aux services financiers dans la perspective de soutenir les activités économiques non agricoles et d'accroître les revenus. Bien qu'importante, cette approche n'aborde pas directement les causes systémiques profondes des inégalités sociales ou de genre, pas plus qu'elle ne réfléchit au rôle que peuvent jouer les hommes et les systèmes au sens large dans le déclenchement d'un changement transformateur. De plus, les stratégies pratiques visant à remettre en question des normes bien ancrées et à favoriser l'autonomisation des femmes autrement que sur le plan économique restent embryonnaires.
14. **Participation à l'élaboration des politiques.** Il ressort de l'ESPP que les activités menées par le FIDA au cours de la période évaluée n'ont pas directement influencé les politiques, du moins pas de manière significative. En outre, la présence limitée du FIDA à Ankara a réduit les possibilités de collaboration formelle et informelle. Parallèlement, la participation à l'élaboration des politiques a été pointée du doigt comme un domaine clé à améliorer; il a été recommandé de faciliter cette participation tout en renforçant la gestion des savoirs aux fins de la reproduction des résultats à plus grande échelle. Le nouveau COSOP prend acte de ces limites et présente un plan pour y remédier qui met explicitement l'accent sur la participation à l'élaboration des politiques en tant que priorité stratégique. Il comprend une stratégie de gestion des savoirs visant à soutenir l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes, ainsi qu'un projet de collaboration avec les instituts de recherche, destiné à dégager des enseignements et à éclairer les politiques. En outre, le COSOP met en évidence des domaines thématiques clairs pour la participation à l'élaboration des politiques, notamment la planification des bassins versants, les directives en faveur de l'autonomisation des jeunes et des femmes, les mesures incitant les jeunes à rester en milieu rural et l'agriculture contractuelle inclusive. Ces domaines prioritaires répondent bien aux recommandations de l'ESPP.
15. Malgré ces orientations encourageantes, l'approche proposée en matière de participation à l'élaboration des politiques reste relativement prudente. Dans le COSOP, cette participation est en effet présentée comme un simple soutien, et non comme un moyen d'action, ce qui témoigne d'un changement limité de positionnement en la matière, cohérent avec l'acceptation partielle de la recommandation correspondante formulée à l'issue de l'ESPP. En outre, le COSOP n'aborde qu'indirectement la présence limitée du FIDA à Ankara, en mettant l'accent sur une collaboration plus étroite avec les institutions provinciales et nationales. Par conséquent, des difficultés pourraient entraver la concrétisation des ambitions affichées dans le programme du COSOP en matière de participation à l'élaboration des politiques au niveau du pays.

III. Observations finales

16. Le nouveau COSOP pour la Turquie est en parfaite adéquation avec les quatre recommandations de l'ESPP. Il intègre un cadre de résilience à sa théorie du changement, renforce l'accent mis sur la gestion des savoirs et la transposition à plus grande échelle, et privilégie un ciblage inclusif des femmes, des jeunes et des groupes vulnérables. Ses objectifs stratégiques, qui couvrent la gouvernance des écosystèmes, les systèmes agroalimentaires durables et l'autonomisation socioéconomique, correspondent bien à l'évolution des besoins de la Turquie en matière de développement rural et au cheminement du pays vers un retrait progressif des financements du FIDA.
17. Si le nouveau COSOP s'aligne sur les quatre principales recommandations de l'ESPP, comme on peut s'en féliciter, plusieurs domaines méritent d'être examinés plus en détail. Citons notamment la méthode de ciblage, qui mériterait d'être étayée par des mécanismes et des indicateurs plus précis à même de garantir l'équité d'accès et de partage des avantages pour les ménages les plus pauvres; l'absence de directives explicites sur la collecte et l'utilisation de données ventilées par sexe et par âge; et le manque de stratégie claire pour s'attaquer aux causes structurelles profondes de l'inégalité de genre. De même, le rôle de soutien que le COSOP est censé jouer dans le domaine de la participation à l'élaboration des politiques, conjugué à la présence limitée du FIDA à Ankara, pourrait compromettre la capacité du programme à favoriser l'émergence de politiques favorables aux petits exploitants en Turquie.
18. Il est encore essentiel de s'attaquer à ces difficultés pour améliorer l'efficacité globale du COSOP, notamment à l'heure où le pays entame des pourparlers avec le FIDA en vue de son reclassement.