

Cote du document: EB 2011/102/INF.2
Date: 1^{er} avril 2011
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Ouvrer pour que les
populations rurales pauvres
se libèrent de la pauvreté

République de l'Inde

Mise en œuvre du deuxième cycle du Programme d'autonomisation et de promotion des moyens de subsistance des populations tribales de l'Orissa, financé au titre du mécanisme flexible de financement

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Nigel Brett

Chargé de programme de pays
téléphone: +39 06 5459 2516
courriel: n.brett@ifad.org

Transmission des documents:

Deirdre McGrenra

Fonctionnaire responsable des
organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: gb_office@ifad.org

Conseil d'administration — Cent deuxième session
Rome, 10–12 mai 2011

Pour: **Information**

République de l'Inde

Mise en œuvre du deuxième cycle du Programme d'autonomisation et de promotion des moyens de subsistance des populations tribales de l'Orissa, financé au titre du mécanisme flexible de financement

1. La présente note d'information a été établie en application des dispositions du paragraphe 13 des lignes directrices du mécanisme flexible de financement (MFF) (document EB 98/64/R.9/Rev.1), qui stipule que "pour chaque prêt MFF et avant la fin de chaque cycle, la direction du FIDA décidera de l'opportunité de passer aux cycles suivants, de les annuler ou de les reporter et en informera le Conseil".

I. Introduction

2. L'objectif général du MFF est de ménager plus de souplesse à la conception et à l'exécution des projets du FIDA, de manière à pouvoir adapter la durée d'un projet à la réalisation d'objectifs de développement à long terme, lorsqu'on estime qu'une période d'exécution plus longue sera nécessaire pour atteindre ces objectifs; maximiser la participation des bénéficiaires à des initiatives répondant à la demande; et renforcer le développement des capacités locales. Les principales caractéristiques d'un prêt MFF sont notamment les suivantes: i) une période de prêt plus longue (de 10 à 12 ans), pour permettre la réalisation d'objectifs de développement durable; ii) un processus de conception continu et évolutif par la mise en œuvre de cycles distincts de trois à quatre ans; et iii) des conditions préalables bien définies, ou "déclencheurs", pour le passage aux cycles suivants.
3. La présente note d'information rend compte des progrès accomplis par le Programme d'autonomisation et de promotion des moyens de subsistance des populations tribales de l'Orissa dans la réalisation des déclencheurs conditionnant le passage au deuxième cycle. Elle se fonde sur les résultats de la mission d'examen conduite par le FIDA en Inde en octobre 2010.

II. Contexte

4. Le programme relatif à l'Orissa qui a été approuvé par le Conseil d'administration en avril 2002 est entré en vigueur le 15 juillet 2003. Les sources de financement sont le FIDA (avec un prêt d'environ 20,0 millions d'USD), le Programme alimentaire mondial (avec une contribution alimentaire équivalant à 12,3 millions d'USD), le Ministère du développement international (DFID) du Royaume-Uni (avec un don de 7,54 millions de GBP), le gouvernement (9,26 millions d'USD) et les bénéficiaires (9,57 millions d'USD).
5. L'objectif du programme consiste à faire en sorte d'améliorer de façon durable les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire des ménages tribaux pauvres en favorisant l'utilisation plus rationnelle, équitable, autogérée et durable des ressources naturelles dont ils disposent, et en créant des entreprises extra-agricoles ou non agricoles. Pour réaliser cet objectif, le programme doit entreprendre les activités ci-après:
 - renforcer la capacité des groupes marginaux en travaillant avec les individus et les institutions locales;
 - améliorer l'accès des populations tribales pauvres à la terre, à l'eau et aux forêts, et accroître la productivité de ces ressources suivant des méthodes écologiquement durables et socialement équitables;

- encourager et faciliter le développement d'entreprises extra-agricoles en tenant compte des besoins des ménages tribaux pauvres;
 - veiller à ce que les besoins alimentaires essentiels des ménages tribaux soient satisfaits et assurer leur accès aux distributions alimentaires publiques;
 - renforcer les capacités institutionnelles des services de l'État, des institutions des *panchayati raj* (collectivités locales dans les zones rurales), des ONG et des organisations de la société civile pour qu'ils soient en mesure de travailler efficacement à la réduction de la pauvreté rurale avec les communautés tribales dans un cadre participatif;
 - favoriser le développement d'un environnement favorable aux populations tribales en veillant à l'application effective de la législation relative au contrôle des ressources de développement et à l'accès des ménages tribaux pauvres à ces ressources, et en recommandant d'autres améliorations sur le plan des politiques; et
 - tirer profit des savoirs autochtones et des valeurs des populations tribales et les associer aux innovations technologiques pour accélérer le rythme du développement.
6. La conception du programme rentre dans le cadre du MFF et prévoit trois cycles de mise en œuvre couvrant une période de dix ans. Conformément aux procédures opérationnelles établies, une mission d'examen du deuxième cycle s'est rendue dans le pays en octobre 2010 afin de déterminer dans quelle mesure les déclencheurs avaient été réalisés et pour formuler des recommandations en vue de l'exécution du troisième cycle du MFF. Les membres de la mission ont eu des entretiens avec des responsables gouvernementaux et le personnel du projet, et ont rencontré les bénéficiaires du projet et leurs organisations. Le rapport de cette mission a été examiné dans le cadre d'une réunion de synthèse avec les partenaires gouvernementaux, qui s'est tenue le 20 octobre 2010.

III. Résultats du programme durant le deuxième cycle

Réalisations

7. Comme indiqué par la mission d'examen du deuxième cycle, le niveau général des résultats obtenus pendant l'exécution du programme peut être considéré comme moyennement satisfaisant. Les composantes ont toutes été mises en œuvre conformément au plan établi. Au cours du deuxième cycle, le programme a couvert 20 blocs, ce qui porte la couverture totale à 30 blocs dans les sept districts de la zone visée, comme prévu. Un total de 223 microbassins versants ont en outre été ajoutés, de sorte que la couverture totale est aujourd'hui de 358 microbassins versants situés dans 1 080 villages rassemblant 56 180 ménages. Les tribus et les castes répertoriées représentent respectivement 75,1% et 14,4% du total des ménages couverts par le programme. Les ménages sans terres sont au nombre de 12 395, et 4 694 titres fonciers leur ont été délivrés au titre de divers régimes et lois. Depuis le premier cycle, 223 comités de développement villageois (CDV) supplémentaires ont été enregistrés en tant qu'associations, ce qui porte leur total à 358. Durant le deuxième cycle, 594 sous-comités villageois ont été établis, pour un total de 984, et 609 nouveaux sous-comités villageois d'audit financier et social ont été mis en place, portant ainsi leur total à 999.

Décaissement du prêt

8. À la fin du mois de janvier 2011, le taux de décaissement cumulé du prêt du FIDA était de 28%. Sachant que la date de clôture du prêt est actuellement fixée au 30 septembre 2013 et que la période d'exécution restant à courir est d'environ deux ans, le décaissement de la totalité du prêt avant la clôture constituera un défi majeur. Toutefois, selon les estimations de la mission d'examen du deuxième cycle,

étant donné que la phase de planification est maintenant terminée pour les villages du deuxième cycle, les dépenses devraient augmenter considérablement après le mois de mars 2011, et le taux de décaissement cumulé pourrait atteindre 90% à la date de clôture du projet.

Déclencheurs du deuxième cycle

9. Un rapport sur le premier cycle, fondé sur les recommandations formulées par la mission d'examen du premier cycle conduite par le FIDA, a été présenté au Conseil d'administration en décembre 2006. Ce rapport indiquait les déclencheurs du deuxième cycle qui devaient être réalisés avant la fin du deuxième cycle, comme condition préalable à la poursuite du financement du FIDA pour le troisième et dernier cycle:
- **Déclencheur n° 1:** Le nombre des ménages sans terres a été réduit de 20% dans les villages où le programme a été opérationnel pendant plus de deux ans.
 - **Déclencheur n° 2:** Les équipes d'enquête sur les recettes ont prospecté les terrains en pente de 10 à 30 degrés dans au moins 60% des villages où le programme a été opérationnel pendant au moins deux ans, et des titres fonciers appropriés ont été délivrés dans au moins 60% des villages inspectés.
 - **Déclencheur n° 3:** Les CDV et les groupes d'entraide mis en place dans les villages relevant du premier et du deuxième cycle sont pleinement opérationnels. Au moins 80% d'entre eux ont fait l'objet d'un audit au cours de chacun des deux exercices précédents, qui a apporté la preuve de l'existence d'une comptabilité précise et d'une gestion appropriée des fonds du programme.
 - **Déclencheur n° 4:** Dans au moins 75% des groupes d'entraide mis en place au cours du premier et du deuxième cycle, les activités d'épargne et de prêt interne sont pleinement opérationnelles et ces groupes ont octroyé des prêts à au moins 75% de leurs membres au cours des deux années précédentes.
 - **Déclencheur n° 5:** Des villageois bénévoles continuent de fournir des services à la collectivité dans les villages retenus pour le premier cycle.
 - **Déclencheur n° 6:** Les villages couverts au titre du premier cycle ont noué des liens efficaces avec les prestataires de services et accélèrent leur développement en accédant aux ressources émanant d'autres programmes gouvernementaux et institutions financières.
 - **Déclencheur n° 7:** L'entretien des infrastructures rurales renforcées dans le cadre du premier cycle est effectivement assuré.
 - **Déclencheur n° 8:** Les questions de fond relatives aux communautés tribales ont été étudiées et portées officiellement à l'attention du Gouvernement de l'Orissa, et des mesures ont été prises en vue du lancement des réformes nécessaires.

Réalisation des déclencheurs du deuxième cycle

10. La mission d'examen de deuxième cycle conduite par le FIDA a conclu que la grande majorité des indicateurs de déclenchement avaient été atteints, comme indiqué ci-dessous.
- **Évaluation du déclencheur n° 1.** Au cours du premier et du deuxième cycle, 718 villages ont mené à terme deux années d'exécution du programme. Dans ces villages, on recense 7 925 ménages sans terres, dont 6 852 ont reçu des titres fonciers. En outre, 2 328 familles sans terres ont été installées sur des parcelles, tout comme 997 familles qui

vivaient sur des terres empiétées. Plus de 85% de ces ménages sans terres ont été installés sur des terres qu'ils utilisent maintenant à des fins productives, satisfaisant ainsi à cet indicateur de déclenchement.

- **Évaluation du déclencheur n° 2.** Une lettre du Service des recettes et de la gestion des catastrophes, datée du 5 juin 2008, a été adressée à tous les districts de la première phase du programme, concernant l'attribution de terres domaniales aux familles tribales sans terre remplissant les conditions requises. Par ce décret, 5 855 titres fonciers ont été délivrés dans quatre districts du premier cycle et 1 624 autres dans trois districts du deuxième cycle. Cet indicateur de déclenchement a ainsi été atteint.
- **Évaluation du déclencheur n° 3.** On recense 135 CDV dans les zones du programme du premier cycle et 223 CDV dans celles du deuxième cycle. Les audits du premier cycle sont terminés, alors que ceux du deuxième cycle sont en cours et s'achèveront aux alentours du mois de juillet 2011.
- **Évaluation du déclencheur n° 4.** Quatre-vingt-quatre pour cent des groupes se réunissent et épargnent régulièrement, bien qu'avec une fréquence variable, mais ceux qui ont emprunté à des services financiers ruraux ne sont que 49%. Par conséquent, même en supposant que chacun des membres de ces groupes ait contracté un prêt, le taux de réalisation de ce déclencheur ne serait que de 49%. L'obligation d'emprunt de la part des membres n'était pas limitée aux seuls prêts émanant de services financiers ruraux, et il est probable qu'ils ont été plus nombreux à emprunter à d'autres sources, à savoir l'épargne interne, le capital d'amorçage et les prêts bancaires. Le programme doit donner une priorité accrue à cette question au cours du troisième cycle, dans tous les villages du programme, et procéder de manière plus systématique à la collecte et à l'analyse de données concernant les avantages pour les divers membres. Cet indicateur n'a donc été que partiellement atteint.
- **Évaluation du déclencheur n° 5.** Chaque CDV nomme cinq villageois bénévoles chargés de fournir un appui à la collectivité dans divers domaines: cultures, élevage, gestion des terres et de l'eau, comptabilité et aide sociale. Une étude d'impact sur les villages retenus pour le premier cycle a montré que près de 94% des ménages travaillant dans l'agriculture avaient fait appel aux services agricoles fournis par les bénévoles, et que près de 59% des familles s'étaient adressées à des bénévoles paravétérinaires. Aujourd'hui, les paravétérinaires facturent leurs services à hauteur de 300 à 1 200 INR par mois. La mission d'examen du deuxième cycle estime que cet indicateur de déclenchement a été atteint.
- **Évaluation du déclencheur n° 6.** Le programme a permis de rattacher les villages du premier cycle à un certain nombre de programmes gouvernementaux, dont le Backward Area Grant Fund en faveur des régions déshéritées et la National Rural Health Mission pour l'amélioration de la santé en milieu rural. La mission confirme l'existence d'une bonne convergence des programmes gouvernementaux dans tous les districts visités. Elle estime que cet indicateur de déclenchement a été atteint.
- **Évaluation du déclencheur n° 7.** L'entretien des principales infrastructures mises en place dans les villages visés par le premier cycle (systèmes d'irrigation, structures de stockage, aires de séchage, centres communautaires, toilettes, salles de bains, hangars, installations d'eau potable et autres) est assuré grâce à un fonds de développement

constitué par les villages. En outre, des organisations non gouvernementales ont facilité la mise en place d'organismes centraux au niveau des bassins versants dans le cadre d'une stratégie de durabilité. L'accès des communautés aux intrants techniques pourra ainsi être assuré, même après la clôture du programme. La mission est d'avis que cet indicateur de déclenchement a été atteint.

- **Évaluation du déclencheur n° 8.** En 2009, une étude d'orientation recensant les enjeux et les perspectives liés à la mise en application de la loi de 2006 sur la reconnaissance des droits forestiers a été menée à bien dans le cadre du programme. Sur la base de cette enquête, le programme prépare maintenant une évaluation à long terme de l'incidence de l'attribution des terres sur les ménages et l'environnement, qui permettra de formuler des recommandations concernant d'éventuelles adaptations à apporter au processus de mise en œuvre. Sachant que ce dernier est toujours en cours, la mission est d'avis que cet indicateur de déclenchement a été partiellement respecté.
11. **Évaluation globale.** La mission d'examen du deuxième cycle a confirmé que les principales conditions requises pour la plupart des indicateurs de déclenchement avaient été pleinement remplies ou étaient en bonne voie de l'être. Il est donc recommandé que le FIDA procède au financement du troisième cycle du programme.

IV. Recommandations concernant la mise en œuvre du troisième cycle

12. L'examen des réalisations et des résultats obtenus dans le cadre du deuxième cycle permet de dégager les principaux enseignements suivants et de formuler des recommandations dont il faudra tenir compte aux fins de l'exécution du troisième cycle du programme.
- La mission est parvenue à la conclusion que le processus d'évaluation rurale participative visant les villages du deuxième cycle était incomplet. Il est nécessaire de procéder à une évaluation de la richesse pour établir un classement permettant d'identifier les populations pauvres et vulnérables aux fins des activités du programme. La mission a recommandé de revoir les plans relatifs au développement des villages et aux moyens d'existence élaborés dans les villages relevant du deuxième cycle pour y intégrer des activités en faveur des groupes de population pauvres, vulnérables et démunis.
 - Dans les années du programme restant à courir, il faudra donner une priorité accrue au renforcement de la productivité et tenir compte de ces questions dans les plans relatifs au développement des villages et aux moyens d'existence, sachant qu'à ce jour la communication générale sur ce point demeure faible.
 - Le programme doit recenser les principaux thèmes relatifs aux moyens d'existence et identifier des activités adaptées pour des interventions ciblées dans chaque bassin versant ou groupe de villages, au lieu de prévoir la mise en œuvre de manière uniforme d'activités multiples dans tous les bassins versants; cette opération devrait être effectuée dans le cadre de l'élaboration ou de la révision des plans relatifs au développement des villages et aux moyens d'existence.
 - Le programme devrait mettre davantage l'accent sur le renforcement des capacités des groupes d'entraide et les aider à se fédérer pour gérer l'ensemble des activités dont ils s'occupent. Parallèlement, le programme

devrait aider les groupes d'entraide fédérés à adapter leurs produits aux marchés et à renforcer leur capacité à obtenir des prêts.

- Le programme devrait continuer à contribuer au renforcement des capacités des CDV en matière de gestion financière.
- Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour resserrer les liens entre les CDV et les programmes gouvernementaux.

V. Conclusions

13. La mission d'examen du deuxième cycle a constaté que les principaux objectifs du programme demeuraient pertinents.
14. L'exécution du programme, dans chacune de ses composantes, a continué de progresser de manière satisfaisante au cours du deuxième cycle, malgré une conception complexe et des difficultés inhérentes à la zone du projet. Des éléments de plus en plus nombreux confirment un appui solide de la part de la collectivité et une incidence positive au niveau des ménages.
15. La direction du FIDA estime qu'il existe une base solide pour procéder à la mise en œuvre du troisième et dernier cycle.