

Cote du document: EB 2012/106/INF.5
Date: 31 août 2012
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



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

Népal

Mise en œuvre du deuxième cycle du Projet de réduction de la pauvreté dans les hautes terres de l'Ouest financé au titre du mécanisme flexible de financement

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Benoit Thierry
Chargé de programme de pays
téléphone: +39 06 5459 2234
courriel: b.thierry@ifad.org

Transmission des documents:

Deirdre McGrenra
Chef du Bureau des organes
directeurs
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: gb_office@ifad.org

Conseil d'administration — Cent sixième session
Rome, 20-21 septembre 2012

Pour: **Information**

Mise en œuvre du deuxième cycle du Projet de réduction de la pauvreté dans les hautes terres de l'Ouest financé au titre du mécanisme flexible de financement

1. La présente note d'information a été établie en application des dispositions du paragraphe 13 du document descriptif du mécanisme flexible de financement (MFF) (document EB 98/64/R.9/Rev.1), où il est précisé 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 d'introduire plus de souplesse dans la conception et l'exécution des projets du FIDA, de manière à pouvoir: adapter le calendrier d'un projet à la réalisation d'objectifs de développement à long terme si l'on estime que celle-ci requiert une période d'exécution plus longue; optimiser la participation des bénéficiaires à des initiatives qui répondent à la demande; et promouvoir le renforcement des capacités locales. Les caractéristiques d'un prêt accordé au titre du MFF sont les suivantes: i) une durée de prêt plus longue (10 à 12 ans) pour favoriser la réalisation d'objectifs de développement durables; ii) un processus de conception continu et évolutif qui suppose la mise en œuvre de cycles distincts de trois à quatre ans; et iii) des conditions préalables – ou "déclencheurs" – définies avec précision que le projet doit remplir pour passer d'un cycle au suivant.
3. La présente note d'information rend compte de la mesure dans laquelle le Projet de réduction de la pauvreté dans les hautes terres de l'Ouest a réalisé les conditions préalables au passage à la troisième phase et explicite la décision du FIDA de lancer la phase III du projet. La note reprend les conclusions d'une mission d'examen conjointe du FIDA et du Gouvernement népalais, qui s'est rendue sur le terrain en avril 2012. Conformément aux procédures opérationnelles applicables au MFF, l'examen visait à évaluer les progrès accomplis et les résultats obtenus par le projet au cours de la phase II, à déterminer si les critères d'approbation du financement de la phase III par le FIDA étaient remplis, à formuler des recommandations sur les possibilités d'améliorer le projet, à esquisser le contenu de la phase III et à proposer tout changement qu'il conviendrait d'apporter à l'accord de prêt entre le Gouvernement népalais et le FIDA.

II. Contexte

4. L'exécution du Projet de réduction de la pauvreté dans les hautes terres de l'Ouest est articulée en trois phases¹. Le projet est financé par un prêt qui a été accordé au titre du mécanisme flexible de financement du FIDA et qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2003. Le projet est dans sa phase II et sa date d'achèvement est actuellement fixée au 31 mars 2014. La phase I du projet, exécutée dans quatre districts, s'est achevée pendant l'exercice 2006/07. Pendant la phase II, le projet a été étendu à sept districts supplémentaires, puis un district a été retiré, ce qui fait que le projet couvre actuellement dix districts actifs. Suite à une demande formulée par le gouvernement, le FIDA a approuvé le 17 juin 2011 une prorogation d'un an de la phase II, sans coût additionnel, si bien que la date d'achèvement de cette phase révisée a été repoussée au 15 juillet 2012. Il est envisagé de lancer une phase III finale de consolidation, sous réserve que les cinq conditions préalables au

¹ Districts de la phase I: Bajhang*, Bajura*, Jumla* et Humla*. Districts de la phase II: Dailekh*, Jajarkot*, Dolpa, Kalikot, Rolpa et Rukum. En outre, le district de Mugu, qui était initialement inclus dans la phase II, a été retiré, compte tenu des difficultés rencontrées pour l'exécution. Les districts marqués d'un astérisque sont des districts prioritaires qui ont bénéficié d'un appui à la gestion plus intensif pendant l'année de prorogation de la phase II, notamment avec la nomination d'un gestionnaire de projet de district sélectionné en fonction de l'échelle des activités conduites par le projet dans ces districts.

passage de la phase II à la phase III, qui ont été définies dans l'accord de financement du 19 juillet 2007 relatif à la phase II, soient remplies.

5. La mission de supervision de décembre 2011 avait constaté une amélioration notable de la performance de la gestion du projet et jugé qu'il était de plus en plus probable que le projet remplirait en grande partie les cinq conditions préalables liées à la performance d'ici à juillet 2012, et pourrait donc accéder à la phase III.

III. Résultats obtenus au cours du deuxième cycle

6. L'amélioration de la performance de la gestion du projet et du déroulement de l'exécution qui s'est poursuivie au cours de l'année passée a jeté des bases encourageantes pour la phase III et est confirmée par la progression des notes attribuées dans le rapport sur l'état d'avancement du projet, en particulier, concernant la qualité de la gestion financière, dont la note est passée d'"insuffisant" à "plutôt insuffisant", et la qualité et la ponctualité des audits, dont la note est passée d'"insuffisant" à "plutôt satisfaisant".
7. En outre, l'équipe de gestion récemment renforcée au niveau du district et de l'unité de coordination du projet a bien avancé dans la mise en œuvre d'un plan de travail et budget annuel révisé dont l'objectif était de relever le niveau de performance du projet pour assurer la réalisation des cinq conditions préalables associées à la phase II. La qualité de l'audit a aussi été améliorée et l'unité de coordination du projet s'emploie à résoudre les diverses questions fiduciaires qui relèvent de ses compétences.
8. Malgré ces récentes améliorations, les problèmes structurels liés à la conception et aux modalités d'exécution de la phase II ne permettront pas au projet de réaliser pleinement son potentiel; c'est pourquoi, pour la phase III, l'ensemble des dispositions relatives à la gestion financière sera profondément remanié et simplifié, tandis qu'une équipe beaucoup plus solide sera spécialement affectée à la comptabilité du projet.
9. Les cinq déclencheurs ou conditions préalables au passage à la phase III sont définis dans l'accord de financement de la phase II, du 19 juillet 2007. Le 15 juin 2012, toutes les conditions préalables avaient été remplies comme suit:
 - a. **Mise en valeur des ressources forestières sous bail:** *Des plans détaillés d'utilisation active des terres ont été élaborés et mis en œuvre, ou sont en cours d'exécution, pour 70% des groupements d'exploitation forestière détenteurs de baux depuis trois ans ou plus. La condition préalable est déjà remplie: actuellement, 82% des groupements d'exploitation forestière à bail utilisent activement les terres et disposent de plans.*
 - b. **Infrastructures communautaires:** *L'évaluation technique montre que 80% des installations réalisées pendant la phase II répondent à des normes de conception, de construction et d'entretien adaptées et satisfaisantes. La condition préalable est déjà remplie: fin mai 2012, 85% des installations répondaient à ce critère.*
 - c. **Crédit:** *Le taux de recouvrement des prêts accordés par le projet, et de remboursement, n'est pas inférieur à 95% (pour les prêts de capitaux accordés par les districts aux organisations communautaires en vue de leur rétrocession). La condition préalable est déjà remplie: le taux de recouvrement a atteint 95,4% et il reste stable autour de ce chiffre depuis juillet 2011.*
 - d. **Organisations communautaires:** *Les groupements seront classés par catégories en fonction de leurs capacités et de leur viabilité et, sur l'ensemble des groupements fonctionnant depuis plus de deux ans, un nombre minimum convenu doit être classé dans les catégories 1 ou 2. La condition préalable est déjà remplie: à l'heure actuelle, 87% des organisations*

communautaires qui fonctionnent depuis plus de deux ans sont classées dans les catégories 1 ou 2.

- e. **Décaissement:** Au moins 75% du prêt ont été décaissés. **La condition préalable est déjà remplie: en juin 2012, le prêt était décaissé à hauteur de 85%.** Le montant total alloué aux phases I et II au titre du prêt se chiffre à 9 millions de DTS, et le montant total qui a été décaissé s'élève à 7 823 449,70 DTS (y compris le paiement anticipé sur le compte spécial), soit 87% du montant du prêt.

Phase II du Projet de réduction de la pauvreté dans les hautes terres de l'Ouest financé au titre du mécanisme flexible de financement

(montants en DTS)

Description des catégories	Montant alloué au titre du prêt	Montant décaissé	%
Infrastructures communautaires	2 060 000,00	1 699 138,28	82,48
Investissements des groupements d'exploitation forestière à bail dans le développement	900 000,00	675 495,84	75,06
Matériel, fournitures et véhicules	80 000,00	75 572,63	94,47
Sous-projets de culture et d'élevage	540 000,00	416 692,73	77,17
Formation et ateliers	1 200 000,00	916 035,62	76,34
Études et recherches	240 000,00	193 784,96	80,74
Services sous-traités à des ONG et appui aux institutions et à la gestion	1 750 000,00	1 286 006,90	73,49
Exploitation et entretien	350 000,00	194 196,66	55,48
Fonds non alloués	180 104,22	-	0,00
TOTAL phase II	7 300 104,22	5 456 923,62	74,75

IV. Recommandations pour la mise en œuvre de la phase III

10. L'objectif et la finalité du projet, à savoir respectivement: "donner à la population des moyens d'existence plus sûrs et faire respecter la dignité humaine des pauvres et des personnes socialement défavorisées dans les zones du centre-ouest et de l'extrême ouest du Népal" et "améliorer le niveau de vie des ménages pauvres de la zone ciblée, grâce à une croissance soutenue de l'emploi et des revenus et à un meilleur accès aux ressources" restent d'actualité et sont donc inchangés.
11. Les deux principaux indicateurs d'impact resteront aussi les mêmes que ceux de la phase II, c'est-à-dire: i) l'amélioration de l'indice des biens des ménages; et ii) la réduction de la prévalence de la malnutrition chez les enfants, en particulier de la malnutrition chronique (taille pour âge).
12. L'approche qui consistera à favoriser l'autonomisation sociale et économique des communautés ciblées reposera essentiellement sur la mise en œuvre de processus d'investissement participatifs gérés par les communautés, en vertu desquels la communauté ciblée décidera elle-même, au sein de chaque comité villageois de développement et en fonction de ses propres priorités de développement économique, comment utiliser un fonds d'investissement communautaire fourni par le projet. Cette approche sera complétée par: le renforcement des organisations locales existantes (organisations communautaires, groupements d'exploitation forestière à bail, groupements d'usagers des infrastructures); la réorientation de la prestation des services techniques dans les domaines de l'élevage, de la foresterie et de l'agriculture afin de répondre aux demandes spécifiques que chaque communauté présentera et rémunérera au moyen de son propre fonds d'investissement communautaire; et l'investissement dans l'amélioration de

- l'efficacité et le renforcement des capacités d'exécution des prestataires de services au niveau du district.
13. L'approche opérationnelle adoptée pour la phase III tient compte de la rapide évolution du contexte socioéconomique qui a été constatée dans beaucoup de communautés ciblées par le projet, en particulier: construction de routes, apparition de nouveaux marchés et établissement d'un environnement favorable au rétablissement de la paix. Pour mieux aider les communautés ciblées à se hisser hors de la pauvreté, le projet adoptera une approche plus centrée qui portera sur un petit nombre de verrous du développement, et il coordonnera efficacement ses activités avec celles d'autres projets en vue de permettre aux communautés ciblées de tirer parti de la meilleure accessibilité des zones et des nouveaux débouchés commerciaux dans les districts où ces changements se produisent.
 14. La stratégie de développement qui sera au cœur de la phase III peut donc être résumée comme suit: **"mettre en place des processus communautaires d'autonomisation sociale et économique qui amélioreront la productivité des personnes et de l'agriculture ainsi que l'accès aux moyens de production et aux biens permettant d'économiser de la main-d'œuvre"**. Cette stratégie s'inscrit dans le prolongement de la stratégie originale du projet qui était fondée sur le programme de décentralisation et de dévolution du Ministère du développement local.
 15. C'est pourquoi les principaux ajustements requis pour la phase III concernent les modalités d'exécution, qui ont été remaniées pour améliorer la réactivité et la qualité de l'appui fourni aux communautés ciblées. Pendant la phase III, le projet conservera le même objectif et la même finalité, appuiera les mêmes groupes cibles et collaborera avec les mêmes comités villageois de développement dans les districts de la zone d'intervention.
 16. Dans un souci de simplification, les composantes du projet sont ramenées de 5 à 3, comme suit:
 - **Composante 1: autonomisation des communautés.** Cette composante englobe les sous-composantes 1.1 autonomisation sociale (y compris la nutrition) et 1.2 autonomisation économique.
 - **Composante 2: amélioration de la prestation de services au niveau du district.** Cette composante est centrée sur le renforcement institutionnel.
 - **Composante 3: gestion du projet.**
 17. **Composante 1:** La composante d'**autonomisation des communautés** renforcera l'autonomisation sociale et économique des communautés ciblées. L'élément central sera un processus participatif pluriannuel de planification et de gestion des investissements associé à un fonds d'investissement communautaire fourni par le projet. Ce fonds servira, par exemple, à rémunérer des services techniques (une formation destinée aux exploitants agricoles, etc.) ou à financer des infrastructures productives selon les propres souhaits des communautés. La communauté sera seule responsable des décisions qu'elle prend et c'est à elle qu'il incombera de veiller à ce que les investissements apportent les avantages attendus. Pour favoriser la parité hommes-femmes dans les prises de décision, l'homme et la femme chefs de famille de chaque ménage ciblé disposeront chacun d'une voix lors des votes de la communauté relatifs à l'utilisation du fonds d'investissement communautaire. La communauté, conseillée de manière adéquate pour les études et les aspects techniques, gèrera ses propres investissements dans les infrastructures productives, tandis que les services techniques, par exemple en matière d'élevage ou de foresterie, seront fournis par des prestataires de services du district, dans le cadre de contrats axés sur les résultats qui seront administrés au nom du comité villageois de développement par l'unité de coordination de projet du district et l'unité de coordination du projet.

18. **Composante 2: amélioration de la prestation de services au niveau du district.** Il est nécessaire d'améliorer de manière drastique la qualité, la réactivité et l'efficacité de la prestation des services techniques destinés aux villageois. Plusieurs aspects du projet contribueront à ce changement en mettant en place un cadre plus propice et des mesures d'incitation structurelles, notamment:
- Pour commencer à améliorer la réactivité de la prestation des services, il conviendra de donner aux communautés bénéficiaires l'entière maîtrise des décisions concernant l'allocation des ressources aux services, et de créer un conseil de surveillance des bénéficiaires (voir plus loin).
 - La participation des Directions régionales (élevage, foresterie, agriculture) contribuera à renforcer la supervision et la qualité techniques.
 - Le recours, par différents comités villageois de développement du même district, à des administrations techniques du district et à des prestataires de services indépendants (par exemple ONG, coopératives ou entreprises privées dotées d'un personnel technique compétent) pour assurer des services similaires favorisera la compétition entre prestataires de services, fournira une base de comparaison de la performance et contribuera à l'établissement d'un mécanisme crédible de choix de partenaires d'exécution pour le projet si l'un des prestataires de services n'est pas suffisamment performant.
19. **Composante 3:** La composante de **gestion du projet** couvre toutes les activités du projet liées à la gestion, la coordination et la production de rapports au niveau du district et au niveau régional et national.

Fonds d'investissement disponibles pour la phase III

20. Le financement proposé pour la phase III reprend la structure de financement initiale qui est présentée dans le rapport de préévaluation du projet. Aucun financement supplémentaire du FIDA n'est prévu ni ne sera fourni pour la phase III.
21. **La phase III a débuté le 16 juillet 2012 pour une période de quatre ans qui s'achèvera le 16 juillet 2016.**

V. Conclusions

22. Le gouvernement est très attaché à la réalisation des objectifs de développement du programme dans les districts du projet, qui sont situés dans des régions dont le développement est considéré comme prioritaire dans ses plans de reconstruction et de développement à moyen terme. De même, les membres de l'équipe technique de l'unité de coordination du projet ont fait preuve d'un grand dévouement dans l'exercice de leurs fonctions professionnelles, comme en témoigne la performance extrêmement satisfaisante du projet.
23. Durant le deuxième cycle, le projet a réalisé des progrès significatifs pour ce qui est de ses objectifs de développement spécifiques et des réalisations/résultats escomptés, et ce, malgré des difficultés considérables sur le plan opérationnel. Les composantes du projet contribuent à la réduction de la pauvreté dans les plus pauvres des zones du Népal particulièrement exposées à des conflits.
24. La direction du FIDA estime que l'on dispose d'une base suffisamment solide pour passer au troisième cycle. La conception du projet reste valide et l'accord global du prêt ne nécessite que des ajustements qui sont détaillés dans le rapport de conception de la phase III. C'est pourquoi la direction a approuvé le lancement de la phase III du projet, le 16 juillet 2012.

Appendix 1: Logframe

Results hierarchy	Indicators	Means of verification	Assumptions
Goal Strengthened livelihood systems and basic human dignity amongst the poor and socially disadvantaged people in the Mid and Far Western regions of Nepal	1. Improvements in household assets ownership index 1. Reduction in prevalence of child malnutrition, especially chronic malnutrition (height for age) 2. # of household directly participating in the project	<ul style="list-style-type: none"> RIMS plus - Phase III baseline & end-line Project activity reports 	Socio-economic stability maintained so as not to disrupt market or project implementation.
Development objective Improved living standard through sustained growth of employment, income and access to resources amongst the poor households in targeted area	3. % increase in average household net income 4. % increase in average HH production of crops, NTFP/MAFS 5. % increase in average household herd size (livestock index) 6. % of HH with >20% increase in physical (e.g. land, equipment) or financial resources	<ul style="list-style-type: none"> RIMS plus - Phase III baseline & end-line 	Government administrative structures at national and sub-national levels remain stable and supportive of project
Outcome 1 (Component 1) Community Empowerment	7. 70% of people who believe their priorities were equitably reflected in CIP plans and implementation 8. 70% of participants are satisfied with CIP process (planning, implementation and governance) 9. 70% of CIP implementation that exceeds 70% physical and financial progress against plan for each year 10. 70% of CO and other groups graduating to self-sustaining status 11. 70% of HH adopting improved nutrition practices	<ul style="list-style-type: none"> Annual VDC-level results monitoring survey RIMS plus - Phase III baseline & end-line 	Social environment within target villages is conducive to participatory investment processes
1.1 Social empowerment	12. 153 participatory Community Investment plans prepared 13. 70% of people are satisfied with the pre-feasibility technical advice on agriculture (incl. livestock and forestry) and infrastructure 14. 70% of identified target households in each VDC reporting active participation of women and men from the HH in participatory CIP process (Active = attending 2 or more meetings in the planning process where they either voted or spoke to raise an issue) 15. 90% VDC conducting public audit each year covering all project supported activities 16. 80% satisfaction with overall services, infrastructure and other investments under CIP (disaggregated by respondent) 17. Number of HH where men and women both receive nutrition training and/or awareness raising activities	<ul style="list-style-type: none"> CIP feedback survey Annual VDC-level results monitoring survey VDC activity reports RIMS plus - Phase III baseline & end-line 	Social environment within target villages is conducive to participatory investment processes
1.2 Economic Empowerment	18. # of investments completed for the five types of eligible investment 19. # of beneficiaries by each of the five types of investment <u>Farming improvement</u>	<ul style="list-style-type: none"> VDC activity reports Annual VDC-level results monitoring survey D-PCU progress reports 	Appropriate technical service providers can be identified and contract to work in

Results hierarchy	Indicators	Means of verification	Assumptions
	<p>20. 80% satisfaction among farmers with farming improvement services and technical support/training</p> <p>21. 80% of household adopt at least 50% of the technology components they receive training on for at least 2 production seasons after training</p> <p><u>Market linkage</u></p> <p>22. Number of households reporting increase in unit sales price for produce above changes in local market prices</p> <p><u>Vocational training</u></p> <p>23. % of vocational trainees receiving >25% increase in wage rate after training (corrected for inflation)</p> <p><u>Infrastructure</u></p> <p>24. 80 % of infrastructure with appropriate design, construction and O&M system <i>Labour savings infrastructure</i></p> <p>25. No. of households using schemes</p> <p>26. Average monthly time and/or cost savings per household <i>Productive infrastructure</i></p> <p>27. Increase in annual irrigated production area (=area of actual irrigated land X number of seasons irrigated)</p> <p><u>Loan capital</u></p> <p>28. 70% of CO's planned in CIP to receive capital meet criteria and receive Loan Capital by end of 3 yr plan.</p>	<p>(CIP's submitted)</p> <ul style="list-style-type: none"> VDC Public Audit Report Pre- and post activity beneficiary surveys and group discussion 	<p>project areas to complement Government technical line agencies</p>
Outcome 2/ component2: District Service Delivery Improvement	<p>29. 80% satisfaction of target people with farming improvement services and technical support/training provided by DADO, DLSO and DFO.</p> <p>30. 80% of household trained by DADO/DLSO/DFO adopt at least 50% of the technology components they receive training on for at least 2 production seasons after training (monitor each season)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Pre- and post activity beneficiary surveys and group discussion Annual VDC-level results monitoring survey RIMS plus - Phase III baseline & end-line 	<p>District agencies have sufficient numbers of appropriate skilled staff to deliver required service</p>
Output 1: Service Excellence Challenge Fund	<p>31. 80% of district service improvement projects implemented meet the key implementation and impact targets set in their proposal</p>	<ul style="list-style-type: none"> District Agencies progress reports PCU progress report 	<p>District agencies are committed to participate in project</p>
Output 2: Farm Field School Pilots & Rollout	<p>32. 5 FFS training courses developed/adapted, including all training materials, approaches and ToT materials</p> <p>33. At least 25 FFS pilot courses implemented</p> <p>34. At least 40 technical staff trained in each successful FFS methodology</p>	<ul style="list-style-type: none"> FFS training materials and documents FFS pilot activity and impact reports ToT training records 	