

**FIDA****FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE****Conseil d'administration - Soixante-sixième session**

Rome, 28 - 29 avril 1999

RAPPORT DU COMITÉ DE L'ÉVALUATION

1. La dix-neuvième session du Comité de l'évaluation (le Comité) s'est tenue le 21 avril 1998 sous la présidence de M. I. Nyoman Ardha (Indonésie). À cette session, le Comité a examiné le document EC 98/19/W.P.3, qui contenait un résumé de l'évaluation du Programme spécial pour les pays de l'Afrique subsaharienne touchés par la sécheresse et la désertification (PSA). Le compte rendu de cette session constitue la première partie du présent document.

2. La vingtième session du Comité de l'évaluation s'est tenue le 8 septembre 1998. Le Président du Comité a ouvert la séance en présentant le nouveau vice-président du FIDA, M. John Westley. Il a également noté que, pour la première fois, un observateur assistait à une réunion du Comité et, a souhaité la bienvenue en cette qualité à M. Jean Devlin du Canada. Comme prévu au point 3 de l'ordre du jour, les membres du Comité ont examiné les rapports d'évaluation terminale de deux projets menés en Tunisie: le Projet d'irrigation de Sidi Bouzid, opérationnel en juillet 1984 et clos en juin 1993, et le Projet de développement de l'agriculture pluviale de Sidi Bouzid, opérationnel en mars 1986 et clos en mars 1996. Au titre du point 4 de l'ordre du jour, Autres questions, le débat a porté sur le futur programme de travail du Comité. La deuxième partie du présent document rend compte de ce qui précède.

PREMIÈRE PARTIE: ÉVALUATION DU PROGRAMME SPÉCIAL POUR LES PAYS DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE TOUCHÉS PAR LA SÉCHERESSE ET LA DÉSSERTIFICATION

3. Le Directeur du Bureau de l'évaluation et des études (OE) de l'époque, M. Pierre Spitz, a présenté l'évaluation du PSA, qui était centrée sur 23 études de projets dans 18 pays. Étaient également présents à la session M. Jean-Philippe Audinet, le responsable OE de l'évaluation, et les trois directeurs des divisions régionales du FIDA concernées par le PSA: M. Yahia Bouarfa, Afrique I; M. Gary Howe, Afrique II; M. Theodore van der Pluijm, Proche-Orient et Afrique du Nord. M. Spitz a déclaré que l'on s'était efforcé de trouver un juste équilibre entre l'analyse, les études spécifiques concrètes, les approches conceptuelles et le pragmatisme. Grâce à l'appui apporté par le Gouvernement suisse, le rapport principal a été publié en anglais et en français, ce qui a permis de le diffuser largement dans les pays concernés. La présentation du rapport au Comité devait être suivie par un atelier sur l'évaluation du PSA, tenu au FIDA en présence de représentants du Centre



d'investissement de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et des institutions coopérantes du FIDA, et de consultants travaillant régulièrement en Afrique subsaharienne. Une réunion était également prévue à Berne (Suisse) pour examiner les résultats de l'évaluation avec la Direction suisse de la coopération au développement.

4. Les membres du Comité ont été informés que, bien qu'aucun nouveau prêt n'ait été accordé au titre du PSA depuis plus de deux ans, les opérations dans le cadre du programme se poursuivaient du fait que la moitié des projets du portefeuille n'étaient pas encore achevés.

5. Lorsque le processus d'évaluation a été lancé début 1997, environ la moitié seulement des fonds engagés au titre des projets et programmes du PSA avaient été décaissés - situation qui n'est toutefois pas particulière au PSA. Au total, 48 prêts avaient été accordés au titre du PSA, dont 35 étaient suffisamment avancés pour être inclus dans l'évaluation; 23 d'entre eux, soit les deux tiers, avaient été analysés.

6. Compte tenu de la grande diversité des situations des différents pays et des composantes des programmes, il a été nécessaire aux fins du processus d'évaluation de décider des aspects à évaluer. À titre d'exemple, le crédit et le financement ruraux n'ont pas été spécifiquement visés, étant donné qu'une étude thématique régionale avait été conduite sur ces thèmes en 1996. Il a été néanmoins décidé que le crédit et les services financiers seraient abordés à une date ultérieure du fait qu'ils représentent des aspects importants des activités du PSA (voir paragraphe 19 plus loin).

7. Les membres du Comité ont fait savoir combien ils appréciaient le gros travail qu'implique l'élaboration de ce rapport, riche en enseignements sur les pays concernés. Nombre des observations figurant dans le rapport ont étayé les constatations précédentes et servi à mettre en évidence les aspects à renforcer dans la conception et l'exécution des projets.

8. Le fait que de nombreuses conclusions confirment les données d'expérience recueillies précédemment en Afrique indique qu'il faut prêter une attention particulière à certains éléments du programme global pour cette région. Ainsi, il apparaît notamment nécessaire de mettre davantage l'accent sur la participation des bénéficiaires à la conception, et sur les aspects sociologiques des activités des projets ou des programmes, qui étaient généralement centrées sur des considérations agricoles et agronomiques.

9. Il a été également suggéré qu'il serait souhaitable de regrouper les recommandations dans le rapport analytique autour de cinq thèmes, notamment: i) l'approche du programme; ii) les aspects sociaux (participation, évolution sur le plan social, responsabilisation, maîtrise des opérations, etc.); iii) l'intermédiation financière (épargne et crédit, financement); iv) les liens avec les institutions coopérantes; v) la contribution aux politiques nationales. Il a été par ailleurs préconisé que l'examen des diverses questions soit systématiquement rattaché aux recommandations, c'est-à-dire que chaque question soit présentée avec une récapitulation des enseignements tirés, de l'impact tel qu'il est perçu et des contraintes mises en évidence, et soit suivie de recommandations.

10. Il a été reconnu que les problèmes communs aux projets du PSA sont également symptomatiques de la situation générale que rencontrent la plupart des institutions travaillant en Afrique, qui se caractérise par un environnement très peu propice aux projets de développement agricole et rural. Le FIDA peut certes se prévaloir d'avoir réussi à promouvoir des micro-environnements - par l'investissement à l'échelon local - mais il n'est peut-être pas parvenu à établir un lien suffisamment solide entre micro et macro environnements. En fait, s'agissant de la situation du marché, les investissements ont peu progressé car les politiques taxent l'agriculture au lieu de stimuler le secteur.



11. Il est clair qu'en général, les échecs dans le cadre du PSA sont essentiellement imputables à des problèmes structurels plutôt qu'à la conception des projets. C'est ainsi que les mauvais résultats enregistrés dans certains pays sont dus dans une large mesure à des situations particulières - troubles civils, changement de gouvernement et insécurité. En outre, les programmes d'ajustement structurel introduits par les organismes de Bretton-Woods ont souvent eu un effet préjudiciable sur le secteur agricole. C'est pourquoi en cas de contexte défavorable, le Fonds devrait agir avec prudence, voire même renoncer à intervenir.

12. L'administrateur pour les États-Unis a rappelé que le succès des projets était en grande partie dû à la présence de directeurs de projets dynamiques et efficaces. À l'avenir, le FIDA pourrait envisager de prendre les mesures nécessaires pour jouer un rôle plus actif dans leur sélection.

13. Les interventions du PSA ont obtenu un certain nombre de résultats très encourageants, s'agissant notamment de l'agriculture pluviale et de la conservation des sols et des eaux dans les zones semi-arides comme en Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Cap-Vert, Niger, Sao Tomé) et au Soudan, ainsi que dans le cas des projets d'irrigation du Nord du Ghana et du Niger. Le fait que ces systèmes/techniques d'exploitation agricole puissent être reproduits dans d'autres projets a été noté par un certain nombre de gouvernements et d'institutions de financement. Les enseignements tirés du PSA pourraient servir au Fonds à améliorer ses projets et ses programmes, ainsi qu'à d'autres partenaires s'occupant de projets de développement.

14. La question de savoir si, dans le cadre du PSA, il convenait d'encourager la production vivrière traditionnelle plutôt que les cultures de rendement a été soulevée. Certes, il apparaît légitime de promouvoir les cultures de rendement dans les pays qui ont le plus grand besoin de produits commercialisables comme source de revenu. Mais, le PSA opère dans des pays, et en particulier dans des régions et des zones souvent fortement dégradées, où les ressources naturelles suffisent à peine à l'agriculture de subsistance. La situation est encore aggravée par le fait que ces zones sont souvent situées très loin des agglomérations urbaines ou semi-urbaines, ce qui pose des problèmes pour le transport et la commercialisation des produits agricoles. Dans ces circonstances, l'utilité de promouvoir des cultures de rendement est fonction de la situation spécifique des zones concernées. Les résultats sont sans doute les meilleurs là où ces cultures ont le plus de chances d'être adoptées avec succès.

15. L'un des principaux résultats de l'évaluation a été l'analyse de facto très détaillée des zones semi-arides tributaires des cultures vivrières. Divers enseignements utiles ont été dégagés et certaines conclusions sur ces zones, par rapport à d'autres plus touchées par la situation macro-économique, ont été confirmées.

16. L'administrateur pour l'Allemagne a noté avec regret que la part des engagements en faveur de l'Afrique était en recul, ce qui est d'autant plus décevant que le FIDA doit accueillir le "Mécanisme mondial sur la lutte contre la désertification" l'année suivante. L'un des principaux arguments en faveur de la tenue de cette réunion tient à l'expérience acquise par le Fonds en Afrique subsaharienne, notamment dans les zones frappées par la sécheresse. Le FIDA a engagé environ 100 millions de USD par an pour des projets visant à combattre les effets de la désertification.

17. Au titre du point 3 de l'ordre du jour, le Comité a également examiné le document EC 98/19/W.P.2 concernant l'"Amendement des principes d'organisation du Comité de l'évaluation". En application des nouvelles procédures de gouvernance du FIDA récemment adoptées dans le cadre notamment des modifications du Règlement intérieur du Conseil d'administration, il est précisé que pour toute réunion d'un comité ou d'un autre organe subsidiaire du Conseil, le quorum est atteint "...



quand les représentants de la majorité de ses membres sont présents”. Dans le cas du Comité de l'évaluation, composé de neuf membres, la règle concernant le quorum doit donc spécifier “quand cinq membres au moins sont présents”.

18. Pour ce qui est du travail futur du Comité de l'évaluation, M. Spitz a déclaré qu'une table ronde serait organisée fin juin 1998 sur le portefeuille de projets de la Mauritanie, et il a invité les membres du Comité à y assister. Pour sa prochaine réunion, en septembre 1998, il était proposé que le Comité examine deux évaluations terminales de projets menés en Tunisie. Les données d'expérience tirées de ces projets pourraient être utiles lors de l'analyse des considérations sur le développement régional en général, et de l'orientation que pourraient prendre les projets de développement régional à l'avenir.

DEUXIÈME PARTIE: TUNISIE - ÉVALUATION TERMINALE DES PROJETS D'IRRIGATION ET DE DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE PLUVIALE DE SIDI BOUZID

19. En prenant pour la première fois la parole devant le Comité d'évaluation, M. Westley a constaté avec plaisir l'importance que le Fonds accorde à l'évaluation. Il considère le développement comme un processus d'apprentissage et l'évaluation comme un moyen de formaliser les enseignements tirés de l'expérience sur le terrain.

20. En présentant les deux rapports d'évaluation terminale, M. Spitz a remarqué que les autorités nationales et régionales du secteur de Sidi Bouzid se sont étroitement associées aux diverses étapes de l'évaluation prospective, de l'évaluation terminale et du suivi des projets. L'équipe d'évaluation du FIDA s'est montrée tellement active dans la collecte et l'analyse des données expérimentales que le Gouvernement tunisien a demandé au Fonds d'organiser une réunion sur le développement rural à partir des deux rapports d'évaluation terminale. La réunion intitulée “Journées débats sur le développement rural”, qui s'est tenue les 4 et 5 mai 1998 en Tunisie, a réuni 60 responsables régionaux et nationaux, spécialistes et chercheurs et représentants de la Banque mondiale et du FIDA. Plusieurs membres ont insisté sur l'importance de ce type d'échanges, qui témoignent de la volonté du Gouvernement et des autorités locales de tirer parti des enseignements dégagés des évaluations de Sidi Bouzid.

21. L'évaluation de la région de Sidi Bouzid constitue l'une des rares études sur l'effet à long terme des interventions de développement rural. Dès le début, le FIDA a tenu à ce que les évaluations mesurent les retombées directes du ou des projets et étudient dans quelle mesure ils influent sur la dynamique de l'économie régionale. La collecte de données empiriques intéressantes à la fois le secteur agricole et d'autres secteurs de l'économie a constitué une lourde tâche. L'équipe d'évaluation a ainsi conçu une base de données qu'elle a communiquée au Gouvernement sous la forme de fichiers électroniques. Le personnel a également été formé à l'utilisation des fichiers. De cette manière, la base de données sert d'instrument à la fois pour suivre l'évolution du secteur et de l'économie au niveau régional et pour élaborer les futurs programmes. Le processus d'évaluation s'est concentré sur la constitution d'une base de données regroupant des informations sur les résultats et les conclusions dans le but d'alimenter le débat et de mieux comprendre les répercussions des politiques.

22. Quant aux effets des activités sur les groupes cibles des projets, on déplore avant tout leur manque de résultats sur les petits paysans/producteurs, en particulier dans le cadre du projet d'irrigation.

23. S'agissant de l'incidence des projets sur le développement institutionnel, le Comité a noté que, selon les conclusions de l'analyse sur le long terme, le rôle de l'État à tous les niveaux est primordial.



Au début des années 80, le Gouvernement tunisien s'intéressait exclusivement aux programmes sous-sectoriels, planifiés et gérés au niveau central, dont la mise en œuvre au niveau régional était limitée. Sidi Bouzid est la première intervention qui lui ait permis d'entreprendre un projet de portée régionale à composantes multiples. Il ressort de l'évaluation que les divers organismes compétents et les services techniques ont très peu intégré leurs activités, du fait qu'elles relevaient de programmes sectoriels et sous-sectoriels mis en œuvre par des services provinciaux. Le FIDA pour sa part s'est efforcé dans le cadre de ses projets de veiller à ce que tous les acteurs travaillent de concert. En pratique, il est recommandé d'améliorer l'intégration et la coordination des services, en particulier par le biais de la fonction de suivi. L'évaluation a contribué à cet objectif en encourageant les autorités à procéder à une auto-évaluation avec le concours du FIDA.

24. Plusieurs membres commentent les évaluations des projets sous l'angle de l'intégration régionale. Comme suite importante aux recommandations du rapport, le Gouvernement tunisien a organisé la réunion de mai 1998, qui a prolongé le processus de réflexion engagé sur les questions de développement régional et sur le rôle de l'État en général. Ainsi plusieurs documents sur des sujets connexes ont été présentés lors de la réunion, dont celui du Directeur général du Ministère du développement économique qui portait sur la planification et le développement régional. D'autres aspects ont également été abordés, notamment, la planification régionale et la régionalisation des budgets, l'avenir du littoral tunisien, etc. La prise en compte des recommandations au niveau de l'élaboration des politiques reste une prérogative du Gouvernement tunisien, mais il est manifeste que les réunions d'évaluation et de suivi ont permis aux décideurs de mieux comprendre les enjeux du développement régional.

25. Il a été également reconnu que les projets de Sidi Bouzid appartiennent à l'ancienne génération des interventions du FIDA, qui date de l'époque où la participation des bénéficiaires en était encore à ses débuts. La Division Proche-Orient et Afrique du Nord admet n'avoir guère mis l'accent sur les organisations paysannes dans les premiers projets. Toutefois, le FIDA a été progressivement amené, dans le cadre de sa participation au financement et à la supervision ainsi que de sa collaboration avec la Banque mondiale et le Fonds arabe pour le développement économique et social, à travailler de plus en plus avec les organisations non gouvernementales (ONG) en vue de renforcer la participation des bénéficiaires aux projets. Ainsi, dans un certain sens, le Fonds a abandonné dans ses projets l'approche territoriale pour privilégier la demande.

26. À ce jour, les projets financés par le FIDA couvrent tout le nord-est et le centre de la Tunisie. Le Gouvernement a exprimé clairement ce qu'il attendait et le FIDA a souligné qu'il était tout à fait prêt à financer certaines opérations mais que les pouvoirs publics devaient approuver des activités appuyant la participation des bénéficiaires et des ONG.

27. Au titre du point 4 de l'ordre du jour, "Autres questions", le Président invite les membres à aborder le futur programme du Comité. M.Spitz rappelle que l'évaluation du PSA devait à l'origine être examinée à la session du Comité de décembre 1997. Il a fallu reporter cet examen pour permettre de parachever le rapport en français et en anglais ce qui a été possible grâce à la générosité du Gouvernement helvétique. Ce n'est qu'à la session d'avril 1998 du Comité d'évaluation que l'évaluation a été examinée, et elle devait être débattue lors d'une réunion des partenaires du développement en juin 1998. Malheureusement, il n'a pas été possible de réunir tous les acteurs à cette date, et la réunion a été repoussée à octobre 1998. M.Spitz suggère donc que le rapport d'évaluation du PSA soit communiqué aux membres du Conseil d'administration à sa session de décembre 1998.

28. S'agissant de l'évaluation du PSA, il a été confirmé que les membres du Conseil d'administration qui le souhaitent pouvaient participer aux débats du Comité de l'évaluation.



29. Le Comité a également débattu de la possibilité de porter à l'avenir davantage de travaux d'évaluation à l'attention du Conseil d'administration. Il a été demandé au représentant de l'Allemagne de rédiger une proposition à soumettre au Comité qui décidera alors de la manière de présenter la question au Conseil.

30. Lors de la dernière session, le Comité a, entre autres, envisagé la possibilité d'examiner une étude sur le crédit en Afrique de l'Ouest. Les membres ont également demandé une mise à jour de l'étude de 1996 sur finance et crédit, à la lumière d'un exercice d'évaluation conduit sur la nouvelle formule d'associations financières villageoises. L'étude pourrait être soumise au Comité à sa réunion de septembre 1999.

31. Enfin, le Président rappelle que M.Spitz est sur le point de quitter le FIDA. Il remercie M.Spitz au nom de tous les membres et l'invite à prendre la parole à cette session du Comité d'évaluation qui est pour lui la dernière.

32. En remerciant les membres pour le soutien qu'ils lui ont apporté au fil des ans, M.Spitz remarque que depuis qu'il a pris la direction du Bureau de l'évaluation et des études il y a neuf ans, une certaine culture de l'évaluation s'est développée au sein du Fonds. Au nombre des initiatives destinées à faire du FIDA une "organisation de savoirs" il convient de noter la mise au point du système de données d'évaluation et le site internet de l'évaluation, qui ont permis au FIDA d'échanger des connaissances avec ses partenaires dans le développement. Il reconnaît que le Comité a toujours accueilli très positivement ce type d'initiatives et a encouragé le Fonds à poursuivre ses efforts dans le domaine de l'évaluation, qui est un secteur souvent sensible des activités de développement. M.Spitz termine en rendant hommage aux membres du Comité présents ainsi qu'à ceux qui ont participé aux tables rondes et aux visites de terrain au Bangladesh, au Ghana, au Honduras, en Mauritanie, au Pakistan et au Yémen.