



**FIDA**

**FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE**

**Conseil d'administration - Soixante-treizième session**

Rome, 12-13 septembre 2001

## **RÉPUBLIQUE DU MOZAMBIQUE**

### **MÉMORANDUM DU PRÉSIDENT**

#### **PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉLEVAGE FAMILIAL (PRÊT N° 432-MZ)**

#### **PROPOSITION VISANT À FAIRE PASSER LES FONDS DU PRÊT DU FIDA PAR LE MÉCANISME D'ACHEMINEMENT COMMUN DES FONDS (MACF) DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENT DANS LE SECTEUR AGRICOLE (PROAGRI)**

### **I. GÉNÉRALITÉS**

1. **Programme de développement de l'élevage familial.** À sa cinquante-neuvième session, en décembre 1996, le Conseil d'administration a approuvé un prêt à la République du Mozambique, d'un montant de 13,45 millions de DTS, à des conditions particulièrement favorables, pour contribuer au financement du Programme de développement de l'élevage familial (PDEF). Ce programme, dont l'objectif global est de contribuer à développer l'élevage et à accroître les revenus tirés de cette activité par les petits exploitants du Mozambique, a été conçu d'emblée à la fois pour concourir à la formulation et à la mise en place du Programme d'investissement dans le secteur agricole (PROAGRI) alors à l'étude, et pour en appuyer les objectifs par la suite.

2. La mise en œuvre du PDEF a débuté à la mi-1998 et une première évaluation a été réalisée en mars/avril 2000. Elle a donné lieu à d'importants changements: remaniement des priorités stratégiques, des activités, des responsabilités de gestion et des procédures d'exécution, réorganisation des composantes pour qu'elles correspondent à celles du PROAGRI, intégration des plans de travail et budget annuels (PTBA) dans ceux du PROAGRI aux échelons national et provincial. Cependant, le financement du FIDA continue à porter plutôt sur des sous-composantes, activités et sous-activités spécifiques du PROAGRI que sur ses grands volets, particularité qui ne permet pas au Fonds de jouer un rôle de premier plan dans le dialogue plus large engagé avec le gouvernement sur les politiques sectorielles et sous-sectorielles.



3. Les décaissements du FIDA au titre du PDEF s'établissent à 4,66 millions de DTS, le solde disponible étant de 8,79 millions de DTS (65%). La date de clôture du prêt est actuellement prévue pour le 31 décembre 2004.

4. Le **PROAGRI** est le programme qu'a lancé le Gouvernement du Mozambique pour réformer et soutenir les activités du Ministère de l'agriculture et du développement rural (MADER). Il devrait couvrir pendant toute la période quinquennale 1999-2003 l'ensemble des dépenses publiques dans le secteur agricole gérées par le MADER. Il dispose d'un budget total de 202 millions de USD, financé par le gouvernement et une vingtaine de donateurs et d'organismes internationaux. Le PROAGRI fait l'objet d'une évaluation préliminaire en mai 1998 par une équipe multidonateurs et a officiellement démarré en janvier 1999. Depuis, il a beaucoup progressé dans la mise en place de ses systèmes de gestion, et tous les partenaires - gouvernement comme donateurs - continuent à le soutenir pleinement.

5. Le PROAGRI a pour objectif global de contribuer à créer un contexte propice à la croissance durable et équitable du secteur agricole, afin d'atténuer la pauvreté rurale et d'améliorer la sécurité alimentaire des ménages tout en préservant l'environnement physique et social. Dans cette optique, il vise à mettre en place des dispositifs institutionnels améliorés pour financer la prestation de services agricoles au secteur familial et créer les capacités nécessaires à l'accomplissement efficace et efficient des principales missions de service public du MADER. Il participe aussi à l'instauration d'un mécanisme plus cohérent et efficace d'acheminement et de gestion des aides des donateurs au secteur, l'objectif étant de remplacer les initiatives dispersées et fragmentaires des bailleurs de fonds par un grand programme conforme au nouveau rôle du ministère. La gestion du PROAGRI s'articule autour de trois éléments:

- Une série de *principes de base* établis d'un commun accord, qui définissent la nature et les orientations de la réforme du MADER. Ils constituent un contrat entre le gouvernement et les donateurs, qui évaluent lors de leurs examens annuels la mesure dans laquelle le MADER réussit à les mettre en œuvre et se prononcent au vu des résultats sur l'accroissement de leur financement.
- Une présentation standard pour tous les *PTBA*, qui guident toutes les activités et dépenses correspondantes au titre du PROAGRI, et que les donateurs/institutions financières utilisent pour prendre leurs engagements financiers relatifs à l'année suivante. Il y a 18 PTBA dans le PROAGRI: huit pour les composantes sous-sectorielles et 10 pour l'ensemble des provinces.
- Un *mécanisme d'acheminement commun des fonds* géré par le gouvernement. Les bailleurs de fonds sont convenus de transférer progressivement la responsabilité de la gestion financière au MADER. Un mécanisme d'acheminement commun des fonds (MACF) a été établi, et il est déjà utilisé par un certain nombre de donateurs.<sup>1</sup>

6. La raison d'être du MACF est de permettre au gouvernement de gérer plus efficacement les ressources mises à disposition par différents bailleurs de fonds pour soutenir les services publics au secteur agricole. Le système est conçu pour faire transiter l'aide financière des donateurs au PROAGRI par le budget sectoriel selon une procédure commune – analogue à celle adoptée par le gouvernement pour ses propres fonds. Il implique l'adoption de procédures communes pour différentes opérations: engagements de fonds, décaissements, passation des marchés, présentation de

---

<sup>1</sup> À savoir: Agence danoise de développement international, Gouvernement des Pays-Bas, Commission européenne, Irish Aid, Agence suédoise de développement international, Département du développement international (Royaume-Uni), Agence des États-Unis pour le développement international. La Banque mondiale devrait rejoindre ce groupe dans le courant de l'année.

rapports, suivi et évaluation, gestion financière et vérification des comptes. Il devrait donc de ce fait renforcer également le partage de l'information et la coopération entre les donateurs et le gouvernement en ce qui concerne la mise en œuvre du PROAGRI.

7. **Mémorandum d'accord.** Les principes et les caractéristiques du MACF sont énoncés dans un mémorandum d'accord qui fixe les procédures et les règles d'acheminement des fonds par ce nouveau mécanisme pour les aspects suivants: gestion financière, passation des marchés, décaissements, partage de l'information et coopération entre les parties en ce qui concerne la mise en œuvre du PROAGRI et la réalisation de ses objectifs. Le mémorandum a été signé en mai 2001 par le Ministre du plan et des finances et le Ministre de l'agriculture et du développement rural, ainsi que par les représentants des huit premiers donateurs qui utilisent le MACF. Les autres bailleurs de fonds sont invités à suivre cet exemple et à signer eux aussi le Mémorandum d'accord.

## II. JUSTIFICATION

8. À l'heure actuelle, le FIDA appuie le PROAGRI au titre du prêt (No. 432-MZ) relatif au PDEF, les fonds étant acheminés selon les modalités habituelles sur un compte spécial auquel le MADER a accès. Or, le Mémorandum d'accord implique certaines modifications du prêt qui, semble-t-il, en changeraient sensiblement la portée et les caractéristiques au regard de ce qui avait initialement été approuvé par le Conseil d'administration.

9. Le MACF étant maintenant en place et relativement rodé, il est préconisé de ne plus faire passer l'aide du FIDA par le compte spécial mais plutôt par le mécanisme d'acheminement commun. L'adoption du MACF par le FIDA est importante pour plusieurs raisons. Premièrement, une telle décision aidera le gouvernement à utiliser ses propres mécanismes pour exécuter son propre programme et, du fait de la simplification globale des modalités financières des services publics, le mécanisme commun se trouvera renforcé. Deuxièmement, et sur un plan plus concret, le FIDA a un rôle important à jouer dans le dialogue avec le gouvernement sur les questions sectorielles, notamment en ce qui concerne la formulation des politiques et des stratégies expressément ciblées sur les ruraux pauvres; la définition des méthodes de planification et d'exécution qui assurent la pleine participation de ces derniers, la focalisation des activités sur leurs besoins et leurs priorités. Il pourra l'assumer plus efficacement en devenant membre à part entière du MACF qu'en restant en marge. Troisièmement, le FIDA est beaucoup plus habitué que la plupart des donateurs à appuyer les projets et programmes du gouvernement. Cette expérience peut être mise à profit au sein du MACF pour nourrir le dialogue du FIDA avec les autres membres du groupe de travail (ceux qui soutiennent le PROAGRI), notamment pour aider le groupe à déterminer la meilleure manière d'appuyer le MADER et la mise en œuvre du PROAGRI. Enfin, maintenant que le MACF est rodé, le gouvernement souhaite vivement que le FIDA en fasse partie. Les autorités mozambicaines considèrent le Fonds comme un partenaire de développement important et verraient son adhésion comme une réponse souple et adaptée à ses priorités. En outre, la réputation du FIDA s'en trouverait rehaussée, avec à la clé d'importants avantages sur le long terme.

10. Le PROAGRI comprend au total huit composantes. Compte tenu des objectifs globaux du PDEF (voir par.1), il n'est pas envisagé de répartir sur tous ces éléments les ressources du prêt du FIDA. Elles seraient plutôt attribuées<sup>2</sup> à des dépenses au titre de quatre composantes (élevage, vulgarisation, recherche, renforcement des institutions) qui contribuent directement ou indirectement aux objectifs du PDEF, pour les coûts encourus au niveau national et provincial (ainsi qu'infraprovincial). Cette solution semble suffisamment ouverte pour éviter de gêner le gouvernement dans l'affectation des ressources d'origine extérieure dans le cadre du PROAGRI, tout en étant

---

<sup>2</sup> Le terme "attribué" a été préféré à celui d'"affecté" pour tenir compte du fait que le FIDA ne pourra pas retracer ses différents décaissements à travers le système mais devra les attribuer aux dépenses correspondantes dans les domaines retenus des composantes.



suffisamment polarisé pour donner au FIDA une base de dialogue avec le MADER sur les questions liées aux politiques sous-sectorielles, à la stratégie et à l'exécution. Les rapports financiers émanant du gouvernement porteront sur les dépenses imputées aux fonds acheminés par le MACF, ventilées par composantes, sous-composantes et activités (et non plus ventilées par catégories de dépenses comme c'est le cas actuellement), ce qui facilitera la supervision ainsi que le dialogue d'orientation et de programmation.

11. L'essentiel du solde au titre du prêt relatif au PDEF passerait par le MACF (sous une seule catégorie de dépenses), mais une part resterait hors dispositif, au titre de deux catégories de dépenses. Il s'agit en premier lieu de l'assistance technique, les services de consultants et de la formation. Comme certains contrats d'assistance technique établis à ce titre dans le cadre du prêt relatif au PDEF devraient se prolonger jusqu'en 2004, il sera plus simple du point de vue administratif de continuer à les financer hors du MACF. Le maintien de ce budget hors du mécanisme aurait en outre l'avantage d'en permettre une utilisation plus souple à la fois par le MADER et le FIDA, et de donner au Fonds des possibilités de dialogue bilatéral plus immédiates. Deuxièmement, un certain montant serait retenu comme fonds de recherche à l'usage du Bureau des subventions à la recherche agricole compétitive (CARGO).<sup>3</sup> Comme une partie du produit du prêt resterait exclue du MACF, il conviendrait de conserver le compte spécial du PDEF, bien qu'à un niveau substantiellement réduit, étant donné qu'il ne servirait à régler que ces catégories de dépenses.

12. L'adhésion au MACF modifiera sensiblement le rôle joué par l'institution coopérante du FIDA pour ce prêt (le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS)). Selon les procédures de passation de marché du MACF, toute décision concernant un marché important doit faire l'objet d'un examen préalable identique à celui auquel procèdent actuellement les institutions coopérantes pour le compte du FIDA, et il est prévu d'en confier la responsabilité à une seule instance pour tous les biens et services financés sur les fonds transitant par le MACF. C'est actuellement la Banque mondiale qui est chargée de cette tâche, mais elle devrait très bientôt être remplacée par un cabinet-conseil du secteur privé. L'UNOPS devrait normalement sous-traiter ou déléguer sa mission d'examen préalable à ce cabinet. Il continuera cependant à procéder à l'examen préalable des dépenses financées au titre des catégories non incluses dans le MACF. Par ailleurs, comme sa fonction de supervision évoluerait légèrement pour s'inscrire dans une perspective sectorielle plus large, il pourra utilement continuer à appuyer le MADER dans l'élaboration des politiques et des stratégies pour le sous-secteur de l'élevage, ainsi que dans la gestion et/ou la prestation de services publics ciblés jugés prioritaires.

13. Il est proposé que le FIDA adhère au MACF à compter du 1er janvier 2002, date correspondant au début de l'année budgétaire du Mozambique. Les mesures suivantes sont envisagées en prélude à cette adhésion: i) signature du Mémoire d'accord par le FIDA; ii) amendement de l'accord de prêt et signature par les deux parties; et iii) supervision de la clôture de la plupart des comptes ouverts pour le PDEF et apurement des engagements non réglés à la fin de 2001.

### III. RECOMMANDATION

14. Sur la base de ce qui précède, il est recommandé que le Conseil d'administration autorise le Président à: i) acheminer une partie des fonds non encore décaissés du prêt relatif au PDEF par le mécanisme d'acheminement commun des fonds du PROAGRI; ii) conclure et signer le Mémoire d'accord du PROAGRI au nom du FIDA; et iii) amender l'accord de prêt relatif au PDEF pour prendre en compte la modification des procédures de décaissement et de passation de marchés ainsi que l'élargissement probable des activités financées.

---

<sup>3</sup> Les contributions au CARGO n'entrent pas dans le PROAGRI, puisque le CARGO est considéré comme un financeur des activités du PROAGRI et non comme une source de dépense au titre du PROAGRI.