

A

FIDA
FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE
Conseil d'administration - Soixante-dix-neuvième session
Rome, 10-12 septembre 2003

PRÉSENCE DU FIDA SUR LE TERRAIN ET CAPACITÉS DANS LES PAYS

TABLE DES MATIÈRES

SIGLES ET ACRONYMES	iii
RÉSUMÉ	v
I. INTRODUCTION	1
II. GÉNÉRALITÉ ET HISTORIQUE	1
III. JUSTIFICATION D'UN RENFORCEMENT DE LA PRÉSENCE SUR LE TERRAIN	3
IV. ACTION PROPOSÉE	4
V. RECOMMANDATION	7
 ANNEXE	
 LES ÉTUDES DE CAS - RÉSUMÉ	 9

SIGLES ET ACRONYMES

CDF	Cadre de développement intégré
CPP	Chargé de portefeuille de pays
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
IC	Institution coopérante
MERCOSUR	Marché commun du Cône sud
ONG	Organisation non gouvernementale
PT	Présence sur le terrain
RUTA	Unité régionale d'assistance technique du FIDA
UNDAF	Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement

RÉSUMÉ

i) À la différence de la plupart des institutions de développement, le FIDA n'a jamais été formellement représenté dans les pays où il opère. Les principaux liens entre le siège et les pays et projets ont été les missions effectuées par le personnel, les consultants et les institutions coopérantes. La nécessité croissante d'apporter un appui direct à la formulation des projets et au suivi de la mise en œuvre - et aussi, plus récemment, au dialogue sur les politiques - a amené à créer ce qu'on a appelé des "instruments de présence par procuration sur le terrain" qui ont permis de renforcer les capacités dans les pays ainsi que la présence du FIDA dans un nombre limité de pays emprunteurs. Ces instruments sont par exemple des bureaux de liaison pour les projets, des consultants ou des facilitateurs locaux, des réseaux, dans un cas un membre du personnel détaché, et des bureaux partagés avec d'autres institutions des Nations Unies.

ii) Au cours de consultations sur les cinquième et sixième reconstitutions des ressources du FIDA, plusieurs membres ont demandé que soit examinée en détail la question de la présence sur le terrain et que soient définies des options pour le renforcement de la présence du FIDA et des capacités dans les pays. À la suite de diverses études préparatoires, de discussions internes et d'ateliers, la question a été soumise à la soixante-dix-septième session du Conseil d'administration, qui a autorisé le FIDA à entreprendre 15 études de cas en vue d'évaluer les mécanismes pertinents de présence par procuration sur le terrain actuellement en place. Le présent document décrit les actions dans ce sens par le FIDA, résume les observations et conclusions de l'équipe de consultants qui a effectué les études de cas, et présente des recommandations à l'intention du Conseil d'administration.

iii) D'après les conclusions de l'équipe (récapitulées dans l'annexe au présent document), la plupart des instruments étudiés apportent un appui à la mise en œuvre des projets, mais ils ne favorisent que dans de très rares cas un rôle actif du FIDA dans le dialogue sur les politiques, la création de partenariats et la gestion des savoirs (réseaux régionaux et implication accrue des chargés de portefeuille de pays (CPP)). Selon l'équipe le FIDA devrait s'efforcer de s'adapter à l'évolution des situations et des pratiques dans les pays emprunteurs, notamment par une meilleure utilisation des instruments existants, des décisions de gestion stratégique concernant le rôle du FIDA dans le dialogue sur les politiques, et des mesures d'appui, par exemple formation et meilleure communication entre le FIDA et les pays. L'équipe a aussi confirmé que la tendance est à la décentralisation des activités des donateurs et que les gouvernements tout comme d'autres intervenants expriment de plus en plus le souhait que le FIDA joue un rôle dans la concertation nationale concernant la réduction de la pauvreté rurale.

iv) La direction du FIDA se propose d'apporter une réponse stratégique à la nécessité de plus en plus manifeste de renforcer sa présence et les capacités dans les pays, pour réaliser son objectif général qui est de réduire la pauvreté rurale par des activités d'investissement et une action de catalyseur. En conséquence, la direction du FIDA: a) poursuivra son appui à la mise en œuvre des projets par des mesures de présence par procuration sur le terrain, b) prendra des mesures supplémentaires, en particulier dans les domaines du dialogue sur les politiques et de la création de partenariats. La démarche consistant à utiliser et à renforcer les capacités et les institutions locales sera maintenue.

v) Les conclusions des études préliminaires et des enquêtes de terrain, ainsi que les leçons tirées du pilotage des instruments indirects dans différentes situations, éclairent sur plusieurs points importants le problème complexe de la présence sur le terrain, et permettent aussi au FIDA d'envisager un certain nombre de mesures bien définies dans les domaines du dialogue sur les politiques et des relations de partenariat. Ces mesures concernent: le recours à des consultants nationaux et régionaux expérimentés recrutés sur de longues périodes; la création de réseaux régionaux et sous-régionaux; et une implication accrue des CPP dans le dialogue politique interne des pays et les activités de partenariat.

vi) Il est proposé de lancer 15 initiatives de ce genre à partir de 2004, sur la base des critères ci-après: nécessité confirmée d'un rôle du FIDA au niveau de la concertation sur les politiques; environnement porteur au niveau du gouvernement et des donateurs; et volume suffisant du futur portefeuille. Les initiatives seront réparties sur les cinq régions géographiques et adaptées aux besoins spécifiques du pays ou de la région concernés. Le FIDA élaborera les propositions en s'attachant tout particulièrement au rapport coût/efficacité, aux approches innovantes, ainsi qu'aux synergies et à la collaboration avec les institutions partenaires, notamment le système des Nations Unies. Les coûts supplémentaires ont été estimés à 80 000 USD en moyenne annuelle par initiative/pays.

PRÉSENCE DU FIDA SUR LE TERRAIN ET CAPACITÉS DANS LES PAYS

I. INTRODUCTION

1. À la différence de la plupart des organisations du système des Nations Unies et des institutions financières internationales, le FIDA n'a jamais eu de représentation permanente sur le terrain. Toutefois, avec le temps, il est devenu de plus en plus important pour le Fonds d'être plus étroitement impliqué dans la conception/l'exécution des projets et dans les contacts avec les gouvernements, les donateurs et autres parties prenantes à l'intérieur des pays. Dans ce contexte, le manque de présence institutionnelle et de capacité suffisante à l'intérieur des pays emprunteurs a été reconnu comme un obstacle à l'exécution du mandat du FIDA consistant à réduire la pauvreté rurale. Ceci a conduit à un processus de concertation et de réflexion avec les partenaires à différents niveaux et au pilotage de divers instruments de "présence par procuration sur le terrain". Le présent document résume ce processus et rend compte des activités complémentaires lancées par le FIDA en réponse à une recommandation de 2002 du Conseil d'administration qui préconisait d'analyser ces expériences pilotes au moyen d'études de cas. Conformément à cette décision, le document présente également un certain nombre de recommandations à l'intention du Conseil.

II. GÉNÉRALITÉ ET HISTORIQUE

2. Les documents de base du FIDA¹ ne prévoient pas de présence permanente sur le terrain sous forme de bureaux ou de représentations dans les pays. Dans les premières années, le Fonds a rempli son mandat en travaillant uniquement à partir du siège, par l'intermédiaire des institutions coopérantes (IC) et au moyen de missions de membres du personnel et de consultants auprès des États membres emprunteurs. Mais avec le temps, est apparue la nécessité d'une plus grande implication dans les questions liées à la conception des projets et à l'appui à l'exécution pour faire en sorte que la spécificité et le mandat du Fonds soient véritablement pris en compte. L'importance accrue attribuée par le FIDA aux approches innovantes - par exemple dans le domaine du financement rural, de la vulgarisation et du renforcement des institutions de proximité - a fait que des apports, des conseils et un appui spécifiques du FIDA dans les pays sont devenus nécessaires. C'est ainsi que le Fonds a commencé à travailler par l'intermédiaire de réseaux régionaux et locaux, de consultants, de groupes de spécialistes, de centres de liaison et de bureaux de liaison de projet, sur une base ad-hoc ou sous la forme d'expériences pilotes².

3. Dans les années plus récentes, le FIDA a mis davantage l'accent sur son rôle de catalyseur - c'est-à-dire sa fonction de plaidoyer et de mobilisation des ressources pour la réduction de la pauvreté rurale et sur les instruments nécessaires à cet effet: dialogue politique, création de partenariats et gestion des connaissances. Cette tendance est le complément de la participation du Fonds à la conception, au contrôle et au suivi de l'exécution des projets; elle tient compte du fait que l'impact positif des investissements du FIDA sur la situation socioéconomique des ruraux pauvres dépend aussi d'un contexte politique et institutionnel favorable; et confirme la nécessité pour le FIDA de contribuer par ses projets et ses programmes à améliorer ce contexte. De plus, cette orientation tend à mieux répartir des ressources de développement limitées en encourageant la complémentarité avec les interventions d'autres donateurs et en facilitant l'échange de savoir et d'expérience entre toutes les parties prenantes dans un pays, une sous-région ou une région.

¹ *Accord portant création du FIDA et Principes et critères en matière de prêts.*

² Voir le document REPL.VI/3/R.6, Renforcer la présence du FIDA sur le terrain, annexe II, qui contient une description et une analyse de ces instruments de "présence indirecte sur le terrain".

4. Lors de la consultation sur la cinquième reconstitution (2000-2002), le manque de présence institutionnelle dans les pays emprunteurs avait déjà été reconnu comme un obstacle rendant difficile de **renforcer l'impact des projets, d'engager le dialogue sur les politiques, de promouvoir la gestion des connaissances et de créer des partenariats**³. Le débat sur ce sujet s'est poursuivi lors de la consultation sur la sixième reconstitution et a été alimenté par des études, des présentations et des séminaires. Comme la consultation l'avait recommandé, un document⁴ qui présentait les observations et recommandations résultant de ces travaux a été soumis à la soixante-dix-septième session du Conseil d'administration.

5. En 2002, dans le cadre de la consultation sur la sixième reconstitution, le FIDA a fait l'objet d'un examen externe portant sur les résultats et l'impact de ses opérations, l'examen a de nouveau relevé que le défaut d'une présence sur le terrain empêchait d'atteindre une performance optimale. Le rapport sur cet examen externe⁵ a recommandé que le FIDA envisage la possibilité d'une présence dans les pays établie sur une base sélective qui lui permettrait en particulier de renforcer les partenariats et le cofinancement, de participer plus activement au dialogue sur les politiques au niveau national et d'utiliser sa connaissance des questions de développement affectant les ruraux pauvres pour contribuer à l'élaboration des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) ainsi qu'au cadre de développement intégré (CDF) et au plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF).

6. Le défaut d'une présence sur le terrain a aussi été considéré, dans plusieurs évaluations de portefeuilles de pays effectuées par l'ancien Bureau de l'évaluation et des études (actuellement Bureau de l'évaluation - OE), par exemple, pour le Sri-Lanka et la République-Unie de Tanzanie, comme une des raisons de la performance suboptimale du portefeuille. Ainsi, l'évaluation du programme pour le Sri-Lanka⁶ indique que:

... la supervision des projets est une tâche peu aisée pour le FIDA et ses institutions coopérantes, rendue encore plus difficile par le fait que le FIDA, à la différence d'autres donateurs, n'a pas de présence dans le pays...

et que

Le fait d'avoir une présence du FIDA dans le pays est un corollaire important du développement souhaitable d'une aptitude à s'approprier les projets. Une présence dans le pays améliorerait grandement la communication avec les intervenants, réduirait les retards d'exécution, faciliterait le partage et la coordination de l'information et accroîtrait de manière significative la participation du FIDA au dialogue politique. Tels sont quelques-uns des moyens les plus évidents de développer une plus grande aptitude à s'approprier les projets, et quelques-unes des conditions permettant d'améliorer l'impact des projets.

Plus récemment, l'évaluation du programme de pays pour la République-Unie de Tanzanie⁷ a abouti à des conclusions analogues:

Faute d'une présence plus permanente dans le pays, le FIDA n'a pu participer régulièrement et activement aux concertations entre les donateurs et autres groupes sur les politiques générales. Il a eu également quelque difficulté à nouer des partenariats stratégiques au niveau local. Il est particulièrement intéressé par les groupes de travail mixtes gouvernement-donateurs pour la

³ Document GC 24/L.3, Partenariats pour éradiquer la pauvreté rurale: Rapport de la Consultation chargée d'examiner l'adéquation des ressources dont dispose le FIDA 2000-2002.

⁴ EB 2002/77/R.9, Proposition pour renforcer la présence du FIDA sur le terrain en développant les capacités dans les pays.

⁵ REPL. VI/3/R.2. Examen externe des résultats et de l'impact des opérations du FIDA.

⁶ Rapport No. 1239-LK. Janvier 2002.

⁷ Rapport No. 1350-TZ. Février 2003.

formulation et l'exécution du programme de services financiers ruraux, l'application de la stratégie de développement des secteurs agricole et rural, ainsi que du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement... Pour des raisons de contraintes structurelles, le FIDA ne peut participer sur une base permanente à de telles instances, ce qui limite d'autant son rôle de plaidoyer et sa capacité à influencer sur les politiques et sur l'affectation des ressources... Ce manque d'implantation locale entrave par ailleurs les efforts déployés par le FIDA pour appuyer l'exécution des projets et prendre les mesures requises pour maximiser et évaluer l'impact des projets. Avec une présence plus permanente, il pourrait en somme renforcer son rôle de catalyseur, mieux appuyer et suivre l'exécution des projets, renforcer le suivi et l'évaluation, participer à la concertation sur les politiques, forger des partenariats et coopérer plus efficacement aux mécanismes mis en place par les donateurs en République-Unie de Tanzanie.

7. Lorsqu'il a examiné la question de la présence sur le terrain en décembre 2002, le Conseil d'administration a autorisé le FIDA: a) à créer un groupe de travail ad-hoc du Conseil, composé de représentants des trois listes pour accompagner le processus; b) à entreprendre l'analyse rapide de quinze pays où se déroulent des activités pertinentes dans les différentes régions et à formuler sur la base de cette analyse des recommandations qui seront soumises à l'examen du Conseil d'administration à sa session de septembre 2003; c) à financer ces analyses au moyen des ressources budgétaires existantes et des fonds supplémentaires qu'il sera possible de mobiliser.

8. À la suite de cette décision, des mandats détaillés pour la préparation des études de cas ont été établis, et le groupe de travail sur la question de la présence sur le terrain⁸ (PT) a été constitué. Le groupe a joué un rôle essentiel dans la mise au point des mandats, la sélection des pays à analyser, le choix et la mise au courant des consultants qui devaient effectuer les études de cas. Afin de mobiliser des ressources supplémentaires, le Président du FIDA a adressé une demande à tous les membres de la Liste A du Conseil d'administration. Des ressources supplémentaires pour le financement de quatre consultants et pour des visites de membres du groupe sur le terrain ont été fournies par le Danemark, le Royaume-Uni et la Suisse. Le FIDA a financé le cinquième consultant, la mise en forme rédactionnelle du rapport et les services de secrétariat, et a assumé la responsabilité de l'organisation d'ensemble de l'étude et des visites sur le terrain. Des renseignements sur l'exécution et les résultats des études de cas ainsi que les suggestions de l'équipe chargée de l'étude sont donnés dans l'annexe au présent document.

III. JUSTIFICATION D'UN RENFORCEMENT DE LA PRÉSENCE SUR LE TERRAIN

9. Les observations et suggestions détaillées de l'équipe chargée de l'étude ont complété les analyses préliminaires effectuées par le FIDA en 2002, et ont pour l'essentiel corroboré leurs conclusions. Elles confirment en effet la nécessité d'un appui du FIDA à l'exécution des projets, reconnaissent la diversité des situations des pays qui impose de tenir compte de la spécificité de chacun, et mettent en évidence les points forts et les points faibles des mécanismes existants. L'étude a aussi invité le FIDA à apporter une réponse plus stratégique à la question de la présence sur le terrain, comme cela avait déjà été proposé dans le document EB 2002/77/R.9.

10. **Limites des mécanismes de présence par procuration sur le terrain.** Les résultats de l'étude ont confirmé que les mécanismes tels que les bureaux de liaison de projet et les facilitateurs locaux peuvent jouer un rôle positif pour l'appui à l'exécution des projets, en particulier en ce qui concerne les aspects administratifs et logistiques. Le recours à de tels instruments devrait être poursuivi, et étayé par d'étroits contacts et échanges d'information avec le siège. D'autre part, la réponse du FIDA au besoin croissant de dialogue sur les politiques à l'intérieur des pays et de la mise en place de partenariats a été clairement insuffisante dans la majorité des cas étudiés. Partout où des résultats ont été obtenus, cela a été dû pour une très large part à la haute capacité des personnes concernées. Ces quelques expériences réussies (il s'agissait en particulier de réseaux ou de l'implication accrue des

⁸ Algérie, Belgique, Cameroun, Danemark, Indonésie, Pakistan, Panama, Royaume-Uni (Président) et Suisse.

chargés des portefeuilles de pays CPP)) doivent être consolidées et chaque fois que possible reproduites, de même qu'il faut renforcer les instruments existants grâce à des initiatives de formation, de communication et de sensibilisation lancées et soutenues par le siège.

11. **Décentralisation progressive des activités des donateurs.** Au moment des études préparatoires de 2002, le FIDA a étudié en détail la situation et la pratique d'autres institutions de développement du point de vue de la présence dans les pays⁹, et a observé une tendance croissante au transfert des responsabilités du siège à des bureaux extérieurs, lesquels se voient attribuer de nouvelles fonctions (par exemple en matière de gestion des opérations, de dialogue sur les politiques et, dans certains cas, d'allocation des ressources) en plus de leurs tâches traditionnelles de représentation et de soutien logistique. Cette évolution s'est accompagnée d'une tendance croissante à recruter pour les bureaux extérieurs du personnel local au lieu de détacher du personnel du siège ou d'engager du personnel international. Les études de cas ont confirmé cette tendance à une plus forte présence des donateurs sur le terrain, rendue nécessaire entre autres par un plus grand nombre d'activités relatives aux politiques et stratégies nationales. Ainsi, des initiatives telle que le DSRP et le UNDAF ont servi de tremplin à une intensification de l'implication sur le terrain des institutions de développement (donateurs multi et bilatéraux et institutions financières internationales).

12. **Importance croissante du rôle de catalyseur du FIDA.** L'intérêt croissant des donateurs pour la concertation nationale et les activités de partenariat a aussi eu comme conséquence de faire apparaître le FIDA sous un jour différent aux yeux des intervenants internes et externes, qui s'attendent à ce que le Fonds s'implique plus activement et fasse profiter le débat national sur les politiques de sa compétence reconnue en matière de réduction de la pauvreté rurale. Certains gouvernements ont exprimé le souhait que le FIDA donne des avis sur les grandes orientations, tout à fait indépendamment de son poids relatif dans le volume de l'aide extérieure apportée au pays, tandis que d'autres partenaires du développement ont souligné la nécessité d'une présence plus forte et plus continue du FIDA pour servir de base à des relations de partenariat efficaces. En outre, la question du partage des connaissances et de la communication entre les pays et le siège, déjà soulevée à plusieurs occasions¹⁰, a paru à l'équipe de l'étude devoir faire l'objet d'un suivi stratégique du FIDA.

IV. ACTION PROPOSÉE

13. **Approche stratégique.** Conformément au Cadre stratégique du FIDA pour 2002-2006¹¹, le Fonds poursuit l'objectif d'une **réduction durable de la pauvreté rurale** au moyen d'activités d'investissement et en assumant un rôle de catalyseur en matière de concertation, de mise en place de partenariats et de gestion des connaissances. Les études de cas ont confirmé les résultats positifs d'une implication du FIDA dans la conception des projets plus étroite qu'initialement prévu (paragraphe 2). Elles ont aussi indiqué l'utilité de certains instruments de présence par procuration sur le terrain pour l'appui à l'exécution des projets, ainsi que la nécessité de renforcer et de reproduire ces pratiques. Toutefois, depuis que la consultation sur la cinquième reconstitution a pour la première fois demandé au FIDA d'examiner la question de la présence sur le terrain de manière systématique¹², les besoins exprimés par les partenaires et les parties prenantes, particulièrement en ce qui concerne les **fonctions de catalyseur** du FIDA, n'ont fait qu'augmenter. Il est important que le Fonds puisse répondre à ces besoins, spécialement dans les domaines où ils sont évidents, par exemple dans les domaines du **dialogue sur les politiques et des relations de partenariat**.

14. En conséquence, la démarche du FIDA, s'agissant de renforcer la présence sur le terrain et les capacités dans les pays sera la suivante: continuer à répondre aux besoins directement liés à l'exécution des projets, et prendre des mesures supplémentaires dans les domaines du **dialogue sur les**

⁹ REPL. VI/3/R.6, Renforcer la présence du FIDA sur le terrain.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Document EB 2001/74/R.36.

¹² Document GC 24/L.3 op.cit.

politiques et des relations de partenariat dans les pays. À cet effet, la direction propose de lancer environ **15 initiatives destinées à renforcer la présence sur le terrain**, premièrement pour répondre aux besoins constatés, puis pour élaborer des solutions innovantes destinées au plus long terme. Dans tous les cas, l'accent sera placé sur le renforcement des capacités et des institutions locales, et sur la conformité des initiatives avec les buts institutionnels du FIDA et sa vision à long terme pour chaque pays concerné.

15. **Critères de sélection.** Le FIDA envisage de procéder à la sélection des initiatives sur la base des critères suivants:

- un environnement porteur au niveau du gouvernement et des partenaires du développement;
- la nécessité constatée de renforcer l'environnement politique et institutionnel en faveur du groupe cible du FIDA;
- un volume suffisant du futur portefeuille;
- une répartition régionale adéquate.

Conformément à son mandat, le FIDA sera dans tous les cas attentif à la situation de pauvreté rurale dans le pays et prendra en compte les efforts en cours et prévus pour l'améliorer, par exemple le processus DSRP.

16. Le critère d'un "environnement porteur" est d'une particulière importance. Il ne peut pas être évalué en valeur absolue, mais plutôt en tant que processus débouchant sur des politiques nationales en faveur des ruraux pauvres. L'expérience des cas étudiés en Amérique latine, par exemple, a montré qu'un tel processus a besoin de temps pour avancer et porter ses fruits. Le FIDA allouera des ressources pour renforcer le dialogue sur les politiques et la création de partenariats dans les cas où: a) une action de plaidoyer est clairement nécessaire et où b) il peut compter sur la collaboration effective du gouvernement et des partenaires du développement, au moins dans l'avenir prévisible, et peut donc s'attendre à avoir un impact positif sur l'environnement politique et institutionnel du pays.

17. Le critère relatif au volume du portefeuille de projets du FIDA dans les pays concernés devra être apprécié dans une perspective à moyen terme et non pas nécessairement sur la base des projets en cours. Il peut devenir par exemple très important pour le FIDA de promouvoir le dialogue politique et la création de partenariats dans une situation de sortie de conflit ou de sortie de crise où, par définition, le portefeuille en cours peut être temporairement insignifiant ou inexistant à cause de l'impossibilité prolongée d'opérer dans le pays, la sous-région ou la région. Chaque cas devra être examiné à part, en tenant compte non seulement des investissements passés et en cours, mais aussi des perspectives d'avenir pour l'élaboration et l'exécution des programmes.

18. **Instruments stratégiques.** Les mesures suivantes ont été jugées comme étant les plus efficaces pour le renforcement des capacités du FIDA dans les pays s'agissant du dialogue sur les politiques et des partenariats: **a) recrutement sur longue période de consultants nationaux et régionaux expérimentés, qualifiés pour travailler au plan des politiques; b) réseaux régionaux et sous-régionaux; c) implication accrue des CPP (au moyen de missions prolongées ou de détachements).** Ces mesures, décrites de manière plus détaillée dans les paragraphes 19 à 22, recevront donc la priorité lors du choix d'instruments pour des pays ou des régions spécifiques. Toutefois, l'adoption de l'une quelconque de ces mesures, ou de combinaisons ou variantes de celles-ci, ne pourra pas se faire de manière mécanique, et devra être adaptée au contexte particulier du pays et de la région. Néanmoins, la nécessité d'un appui du siège, sous la forme d'un apport constant d'informations sur les activités, les politiques et les nouvelles initiatives du FIDA, sera la même dans tous les cas. Ceci implique une stratégie de communication renforcée et des possibilités pour les consultants nationaux ou régionaux, les experts et le personnel travaillant avec les réseaux de

participer à des voyages d'étude et à des ateliers. De plus, dans tous les cas, le CPP jouera un rôle encore plus important qu'à présent pour guider l'activité de renforcement de la présence sur le terrain en tant qu'outil pour le dialogue sur les politiques, la création de partenariats et la gestion des connaissances.

19. **Recrutement sur longue période de consultants nationaux et régionaux expérimentés.** Le FIDA a obtenu de bons résultats en collaborant avec des consultants nationaux dans le domaine de l'appui à la mise en œuvre et du suivi des projets, et a une certaine expérience du travail avec ces consultants pour répondre aux besoins liés au dialogue sur les politiques et à la création de partenariats. Dans ces domaines, il faut des experts de haut niveau, expérimentés, capables d'agir indépendamment de leur gouvernement, et reconnus comme des égaux par les donateurs et les autres partenaires. Les coûts dépendront non seulement des rémunérations, mais aussi des besoins en matière de déplacement et de logistique qui varieront d'un cas à l'autre. En outre, comme pour les experts ou le personnel travaillant dans les réseaux décrits ci-dessous (paragraphe 20), il est essentiel de donner aux consultants nationaux et régionaux la possibilité de se familiariser avec les politiques, les stratégies et les programmes du FIDA en effectuant des visites au siège et en participant aux ateliers et séminaires intéressants pour eux. Sur la base des niveaux actuels des rémunérations et des frais de déplacement, le budget annuel pour les services d'un consultant expérimenté devrait s'élever à 80 000-100 000 USD.

20. **Réseaux régionaux et sous-régionaux.** L'utilisation de réseaux pour le dialogue sur les politiques a été testée seulement en Amérique latine, où l'appui du FIDA au Marché commun du Cône sud (MERCOSUR) donne un bel exemple d'influence exercée sur les politiques nationales. Des réseaux régionaux et sous-régionaux pour la gestion des connaissances ont été établis en Amérique latine et en Asie et en Afrique, ainsi qu'en Amérique centrale, aussi pour l'appui à l'exécution des projets. Compte tenu de l'excellente expérience du recours à cet instrument, il apparaît justifié de l'employer à nouveau dans l'avenir, et de l'adapter aux situations et besoins spécifiques des régions. Toutefois, s'il veut s'appuyer sur ces réseaux pour renforcer sa présence et ses capacités dans les régions et les pays, le FIDA devra consacrer à leur mise sur pied suffisamment de temps et de ressources, comme en témoigne le cas de l'Amérique latine, où le travail a demandé plusieurs années. Les coûts moyens récurrents par pays de réseaux bien établis s'élèvent à environ 50 000 USD. En outre, la disponibilité dans la région d'experts et autres personnels hautement qualifiés pour gérer les activités courantes et apporter un appui technique est un facteur déterminant pour le bon fonctionnement d'un réseau.

21. **Implication accrue des CPP dans le dialogue sur les politiques et les relations de partenariat.** Le poste de chargé de portefeuille de pays est généralement considéré comme le relais le plus approprié pour un renforcement des fonctions de catalyseur du FIDA et de sa présence dans les pays. Le CPP, qui est celui qui connaît le mieux les aspects liés à la conception et à la mise en œuvre du portefeuille de projets d'un pays, représente officiellement le Fonds pour tout ce qui concerne ce portefeuille, et il est également bien informé des stratégies, activités, règles et réglementations internes du FIDA. Le cas de l'unique CPP qui ait été détaché illustre l'impact qu'il est possible d'obtenir, non seulement au niveau des projets, mais aussi au plan de la concertation sur les politiques nationales grâce à une présence prolongée et dynamique dans le pays. Dans les pays emprunteurs, d'une manière générale, les CPP sont connus et appréciés en tant que lien principal entre le siège et les parties prenantes dans le pays. De nombreux partenaires comptent sur eux pour jouer un rôle plus important qu'à présent dans les discussions sur les politiques avec les gouvernements et au sein de la communauté des donateurs. Ils sont aussi des intermédiaires utiles pour le partage des connaissances entre le groupe cible, les autres parties prenantes dans le pays et le FIDA.

22. À l'heure actuelle, le nombre de pays et de portefeuilles dont le FIDA leur assigne la responsabilité ne laisse pas aux CPP suffisamment de temps pour des fonctions de catalyseur et pour des activités dans les pays, lesquelles exigeraient des séjours réguliers et plus longs que cela n'est possible pour le moment. Diverses solutions à ce problème peuvent être envisagées, y compris le

détachement temporaire ou permanent de CPP, ou un accroissement du nombre de jours de mission par pays pour les CPP basés au siège. Il a été calculé que le détachement d'un CPP, tout en étant un moyen efficace pour renforcer l'impact du FIDA dans un pays donné (et dans une mesure limitée dans les pays voisins couverts par le CPP détaché), ajouterait un montant d'au moins 60 000 USD par an au coût d'un CPP basé au siège. D'autre part, si un CPP basé au siège devait passer un plus grand nombre de jours par an dans un pays donné, il faudrait compter une dépense supplémentaire de 400 USD par jour en moyenne pour les frais de déplacement et l'indemnité journalière de subsistance. En outre il disposerait de moins de temps pour les autres pays sous sa responsabilité, ce qui rendrait nécessaire une réduction du nombre de pays par CPP.

23. **Coûts et avantages.** Les calculs effectués indiquent que pour chacune des 15 initiatives proposées, on aurait besoin d'un montant moyen de 80 000 USD par an (soit un total de 1,2 million de USD). La nature et le montant exact des dépenses seront naturellement différents pour chacune des initiatives. Dans le cas de la création de réseaux par exemple, il y aura des dépenses initiales plus élevées pour la mise en place de moyens de communication, tandis que dans le cas d'un renforcement du travail de CPP au plan de la concertation sur les politiques, la diminution du nombre de pays couverts entraînera des coûts indirects. Le budget à prévoir pour un consultant ou un conseiller en politiques expérimenté dépendra surtout des niveaux régionaux de rémunération. Toutes les solutions impliquent donc des coûts supplémentaires qu'il conviendra d'apprécier par rapport aux avantages liés à un renforcement de la présence du FIDA dans les pays, et donc à un accroissement de l'impact grâce à:

- a) un environnement politique et institutionnel plus favorable au groupe cible des ruraux pauvres;
- b) un environnement plus porteur pour l'exécution des projets en cours du FIDA et pour la préparation d'investissements futurs, par le FIDA et d'autres donateurs, ayant vocation de réduire la pauvreté rurale;
- c) des moyens accrus de mobilisation des ressources (cofinancement et plus grande efficacité des interventions) par exploitation des synergies avec d'autres donateurs, puisque le FIDA pourrait être régulièrement représenté aux étapes cruciales des processus de décision et de conception de ses partenaires;
- d) un suivi plus étroit des résultats et de l'impact des activités en cours, facilitant la réflexion critique au sein de l'institution et l'échange de connaissances avec les partenaires et les parties prenantes.

Dans la mise au point des propositions, une attention particulière sera en conséquence accordée au rapport coût-efficacité, aux approches innovantes, ainsi qu'à la synergie et la collaboration avec les institutions partenaires, en particulier le système des Nations Unies, la Banque mondiale et les banques de développement régionales.

V. RECOMMANDATION

24. Il est recommandé que le Conseil d'administration examine le présent document et autorise le FIDA, avec l'appui du Groupe de travail du Conseil d'administration sur la présence sur le terrain:

- a) À élaborer des directives et des critères précis concernant le choix des pays et des instruments destinés à renforcer la présence et les capacités dans les pays dans le cadre d'un programme pilote d'une durée de trois ans et à les soumettre au Conseil d'administration pour examen en décembre 2003.
- b) Sur la base de ces directives et critères, à présenter au Conseil d'administration pour approbation en décembre 2003 un programme d'application portant sur les différents

types d'instruments, parmi lesquels figurera au moins un représentant (sous-)régional. Le budget global pour un programme pilote comportant au maximum 15 initiatives serait limité à 3 millions de USD.

- c) Chaque proposition pilote sera assortie d'un calendrier précis (compris dans les trois ans de la durée du programme) et ses coûts (directs et indirects) seront établis avec précision pour toute la période de mise en œuvre de la proposition. Elle contiendra également des objectifs spécifiques, le mandat concernant la tâche à accomplir, la description des postes à pourvoir et les qualifications du personnel recommandé. Une description des initiatives envisagées sera présentée au Conseil d'administration pour information.
- d) Les propositions tiendront compte des résultats préliminaires de l'évaluation à l'échelle de l'institution des arrangements de supervision, des engagements souscrits par le FIDA en vertu de la Déclaration de Rome sur l'harmonisation et, en temps utile, des résultats de la réforme en cours du système des Nations Unies.
- e) Chaque proposition sera également assortie de critères d'évaluation qui seront appliqués par le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA pour évaluer tous les instruments pilotes pendant la troisième année d'exécution du programme.
- f) Au terme des trois ans, et compte tenu de l'évaluation d'OE, le Conseil d'administration décidera s'il y a lieu de continuer, élargir, modifier le programme relatif à la présence sur le terrain ou y mettre fin.

LES ÉTUDES DE CAS - RÉSUMÉ

A. Méthodologie

1. Conformément à la définition utilisée dans les études et discussions antérieures, le terme de “présence sur le terrain” désignait, aux fins des études de cas, “tous les dispositifs permanents ou temporaires qui permettent au FIDA de poursuivre sa mission de manière plus efficace dans un pays ou une région ou sous-région donnés grâce à des liens matériels ou virtuels entre le siège et les partenaires sur le terrain (projets, gouvernements, donateurs, organisations non gouvernementales (ONG), centres de recherche, institutions du secteur public et du secteur privé, etc.)”¹. Dans la sélection des 15 cas, tout a été fait pour couvrir une gamme de situations aussi large que possible, tout en respectant également le critère d'une représentation régionale adéquate. Sur cette base, 13 pays et deux réseaux sous-régionaux² ont été sélectionnés. Pour chacun des cas, les consultants ont été invités non seulement à analyser l'instrument de présence par procuration sur le terrain qu'il fallait examiner, mais aussi à considérer la situation des autres partenaires du développement et à recueillir les vues du gouvernement et des autres parties prenantes concernant les capacités et la présence du FIDA dans les pays.

2. L'évaluation s'est fondée sur l'hypothèse de travail selon laquelle les instruments de présence par procuration sur le terrain qu'il fallait analyser pouvaient concourir à la réalisation des quatre grands objectifs du renforcement de la présence et des capacités dans les pays, à savoir: amélioration de l'exécution des projets; participation efficace au dialogue sur les politiques nationales; création de partenariats; et gestion des connaissances. L'efficacité de chaque instrument a été évaluée par rapport à chacun de ces objectifs, et des conclusions ont été tirées quant à sa capacité à répondre à des besoins spécifiques.

B. Exécution de l'étude

3. Une séance d'information au siège a permis aux consultants de se familiariser avec les pays et les instruments à étudier, ainsi qu'avec les initiatives en cours au FIDA qui avaient un rapport avec la question de la présence sur le terrain (notamment le Programme de transformation stratégique et l'Évaluation des modalités de supervision du FIDA). Des réunions ont été organisées avec le groupe de travail, les directeurs régionaux, les CPP et autres membres du groupe de référence interne sur la PT. Des missions ont été organisées en mai-juin 2003, chaque consultant visitant en moyenne trois pays ou réseaux. Plusieurs membres du groupe de travail³ ont participé à quatre de ces missions, et divers membres du personnel du FIDA ont été associés à certaines des réunions et des visites sur le terrain. Dans chaque pays, les membres de l'équipe se sont efforcés de rencontrer le plus grand nombre possible de parties prenantes, notamment de représentants du gouvernement et des donateurs, de la société civile, du personnel des projets et des bénéficiaires. Chaque fois que possible, une visite d'au moins un projet du FIDA a été organisée.

¹ Cette définition diffère de la perception générale des parties prenantes dans les pays, dont la réaction immédiate a été fréquemment d'assimiler la présence sur le terrain à un bureau ou une représentation dans le pays.

² Albanie, Égypte, Ghana, Inde, Indonésie, Laos, Mali, MERCOSUR (pays visités: Argentine et Uruguay), Maroc, Mozambique, Ouganda, Pérou, Unité régionale d'assistance technique (RUTA) (pays visités: Costa Rica, Honduras et Nicaragua), Rwanda et Sénégal.

³ Belgique, Cameroun et Royaume-Uni.

C. Synthèse des résultats

4. **Généralités.** On trouvera ci-après une synthèse des conclusions de l'équipe de consultants, établie sur la base des visites sur le terrain et articulée autour des principaux objectifs des divers mécanismes de PT (impact des projets, dialogue sur les politiques, création de partenariats et gestion des connaissances). L'équipe a insisté sur le fait que la présence sur le terrain du FIDA comprend, non seulement ce qu'on a appelé les instruments de présence par procuration sur le terrain à proprement parler, mais aussi toute une série d'éléments se situant à différents stades du cycle des projets, à savoir les projets eux-mêmes et les missions entreprises par les CPP, les IC et les consultants. Compte tenu de l'évaluation en cours des modalités de supervision, et pour éviter tout double emploi, des aspects tels que les besoins en matière de supervision et les rôles respectifs des CPP et des IC, bien qu'ils soient considérés comme tout à fait pertinents, n'ont pas été examinés en détail par l'équipe.

5. L'étude étant conçue pour couvrir un maximum de situations différentes, il n'a pas été possible de pousser la synthèse très loin. Les 15 cas comportaient les neuf types suivants d'instruments de présence par procuration:

- a) groupe de référence de consultants locaux (Maroc);
- b) directeur de projet faisant fonction d'expert de référence (Sénégal);
- c) bureau boîte aux lettres avec un responsable (Ghana);
- d) missions élargies de CPP (Égypte);
- e) consultant sous contrat local (Ouganda);
- f) bureau de liaison pour les projets du FIDA, avec personnel recruté localement (Albanie, Laos, Mali et Rwanda)
- g) facilitateur à plein temps ou à temps partiel (Inde, Indonésie et Mozambique);
- h) CPP détaché (Pérou, s'occupant aussi de la Bolivie, de la Colombie, de l'Équateur et du Panama);
- i) réseaux sous-régionaux pour l'appui à la concertation sur les politiques et l'assistance technique (MERCOSUR et RUTA).

Dans la mesure du possible, l'équipe a aussi examiné la base juridique des mécanismes de présence par procuration ainsi que leurs coûts et avantages (voir ci-dessous).

6. **Renforcement de l'impact des projets.** La plupart des mécanismes de présence sur le terrain étudiés par l'équipe appuient l'exécution des projets, puisqu'ils ont été établis en réponse à des besoins propres au pays identifiés par les CPP respectifs. Leur principal objectif est d'aider le CPP à assurer la bonne exécution des projets avec un bon rapport coût-efficacité de manière à obtenir un impact maximum. Ce rôle est considéré comme particulièrement utile dans la période de transition entre la conception du projet et sa mise en œuvre effective. L'équipe a observé que pendant cette période cruciale, la compétence et les connaissances spécifiques du FIDA sont indispensables pour aider à surmonter les difficultés de compréhension des règles et procédures du Fonds et faciliter la traduction du projet sous forme de plans opérationnels. Une fois qu'un projet est lancé, un appui est nécessaire en matière de logistique et de conseil (de nature technique ou générale).

7. Il a été estimé que les bureaux de liaison de projet facilitaient réellement la coordination et les relations entre les projets, et entre les projets, et les ministères, les IC et les CPP. Ils apportent un appui logistique aux projets et aux missions, et assurent un suivi des questions administratives liées au décaissement des prêts, à la passation des marchés, etc. Ces bureaux de liaison ont été jugés particulièrement utiles dans les cas où la zone du projet était éloignée de la capitale et où les communications laissaient à désirer. En revanche, ils ont été jugés moins utiles en ce qui concerne l'appui effectif à l'exécution des projets. À cet égard, le détachement d'un CPP et l'établissement d'un réseau de soutien régional apparaissent beaucoup plus efficaces. À la différence d'un responsable administratif, non seulement le CPP détaché a accès au niveau national le plus élevé, où sa fonction de plaider s'exerce utilement, en particulier dans le pays de résidence (Pérou), mais il peut aussi apporter rapidement des réponses aux demandes émanant des projets, et conseiller le personnel de projet et la direction. Toutefois, le même effet n'a pas pu être constaté dans les pays voisins qui étaient sous sa responsabilité, ni dans le cas des pays facilement accessibles à partir du siège du FIDA (par exemple l'Égypte), où l'on supposait que des déplacements plus fréquents du CPP pourraient remplacer une présence locale permanente. Les experts dans les pays, comme le groupe de consultants locaux au Maroc, peuvent apporter une aide utile à la mise en œuvre en raison de leur connaissance du pays et de leurs compétences techniques. Pour cette raison, ils sont recrutés individuellement en vue de répondre à des besoins spécifiques. De même, des gestionnaires expérimentés de projets du FIDA peuvent contribuer au lancement efficace de nouveaux projets, grâce à leur expérience de la phase cruciale entre la conception et le début de la mise en œuvre, comme par exemple au Sénégal.

8. Il a été estimé que les réseaux régionaux et sous-régionaux remplissaient un rôle important dans le renforcement de l'impact des projets, soit par appui direct à la mise en œuvre, soit par une fonction de plaider exercée au niveau du dialogue sur les politiques. Ainsi, RUTA appuie les opérations en cours du FIDA en Amérique centrale au moyen d'une formation, d'ateliers et d'une assistance technique spécifiques. L'unité de coordination régionale du FIDA pour les pays du MERCOSUR⁴ a pu renforcer la mise en œuvre des projets en apportant un appui au plan de la concertation sur les politiques, par exemple en mettant en place des mécanismes participatifs tels que les tables rondes pour le développement rural en Uruguay. L'impact positif de ces deux exemples de présence sous-régionale est imputable aux facteurs suivants: a) haute qualité du personnel dans les fonctions essentielles; b) délais suffisants et ressources adéquates alloués à l'établissement et à la maintenance des réseaux; et c) existence d'autres réseaux et mécanismes d'appui complémentaires dans la région, par exemple FIDAMERICA, PREVAL, et PROMER⁵.

9. **Dialogue sur les politiques.** Dans ce domaine tout particulièrement, l'équipe chargée de l'étude a noté des différences de perception entre le FIDA et les parties prenantes dans les pays, et elle a estimé que le FIDA doit faire un effort important pour être reconnu comme partenaire égal dans les enceintes de concertation sur les politiques nationales. La corrélation entre les résultats et l'impact des projets du FIDA et son rôle au plan des politiques est largement reconnu, mais les mécanismes permettant de jouer ce rôle de manière efficace font défaut. Dans un grand nombre de pays visités, le gouvernement comme les donateurs ont apprécié la compétence du FIDA pour élaborer des programmes et des politiques de lutte contre la pauvreté rurale, et ont regretté son absence dans des processus nationaux tels que le DSRP et l'UNDAF. De plus, il est apparu nécessaire à l'équipe chargée de l'étude que le siège aide davantage de ses conseils le dialogue sur les politiques, cette mesure devant permettre aux instruments existants de jouer un rôle plus significatif dans ce domaine.

⁴ L'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay sont membres à part entière du MERCOSUR; la Bolivie et le Chili sont membres associés. L'étude de cas comportait des visites en Argentine et en Uruguay (siège).

⁵ FIDAMERICA est le réseau de savoirs pour les projets appuyés par le FIDA en Amérique latine et dans les Caraïbes. PREVAL (Programme pour le renforcement de la capacité régionale des projets d'atténuation de la pauvreté rurale en Amérique latine et dans les Caraïbes) et PROMER (Programme d'appui à la microentreprise rurale) sont axés sur les capacités de suivi et d'évaluation.

10. Lorsqu'elle a évalué l'utilité des différents instruments de présence par procuration pour assurer au FIDA une place dans les enceintes de concertation sur les politiques nationales, l'équipe chargée de l'étude a estimé que seul le réseau MERCOSUR (Unité de coordination régionale du FIDA) était conçu pour servir spécifiquement à cette fin, et qu'il remplissait son rôle de manière tout à fait efficace, en établissant un lien entre les projets et les politiques et en soulevant les questions ayant trait à la pauvreté rurale dans les enceintes appropriées. En Argentine et en Uruguay, par exemple, il est parvenu à inscrire le développement et la réduction de la pauvreté rurale sur l'ordre du jour politique. Un certain progrès est aussi à mettre au crédit du CPP détaché qui, grâce à sa présence durable dans le pays et à ses efforts assidus, est parvenu à discuter des problèmes et des résultats des projets au niveau des décideurs nationaux et internationaux. Même ainsi, au Pérou, le FIDA est considéré comme opérant à une échelle relativement limitée, avec peu de visibilité au niveau politique.

11. Les bureaux de liaison, sous leurs diverses formes, ne peuvent pas en général jouer de rôle significatif dans l'arène des décisions politiques, spécialement lorsqu'ils sont financés par le gouvernement (directement ou par le biais d'un prêt du FIDA) et lorsque leur personnel est fourni par le gouvernement. Le chargé de liaison relève souvent hiérarchiquement d'un ministère, et n'a donc pas l'indépendance voulue pour engager un dialogue sur les politiques en tant que représentant du Fonds. À quelques exceptions près, les chargés de liaison se situent à un échelon hiérarchique qui ne leur donne pas accès aux instances décisionnelles les plus élevées. Ils peuvent toutefois faire parvenir l'information au CPP, le tenir informé de l'évolution des politiques dans le pays, des réunions intéressantes, etc. et repérer dans le gouvernement des points d'accès pour engager le dialogue sur les politiques. La chargée de liaison en Albanie est un peu une exception. Elle travaille avec le FIDA depuis plusieurs années, et elle est dans une certaine mesure reconnue également comme interlocuteur au niveau des décideurs nationaux.

12. **Création de partenariats.** Tout en n'ignorant pas que le FIDA a des partenaires de développement à différents niveaux, depuis les projets et les prestataires de service jusqu'aux organismes d'exécution, aux institutions coopérantes et aux institutions gouvernementales dans les pays visités, les consultants ont centré leur analyse sur les partenariats avec d'autres donateurs et sur la coordination entre donateurs de manière générale. Les constatations font apparaître un certain nombre d'insuffisances liées à la fois à l'absence de stratégie claire pour l'établissement de partenariats et à des mécanismes inadéquats de présence sur le terrain. La plupart des instruments de présence par procuration analysés ne favorisent pas une bonne coordination des donateurs, et ils n'ont pas été établis à cette fin. Aucun des chargés de liaison n'a le statut de représentant officiel du FIDA, bien qu'à l'occasion d'autres donateurs dans le pays s'attendent à ce qu'ils jouent ce rôle.

13. L'impression générale, au cours des visites dans les pays, a été que l'établissement de partenariats est la tâche du CPP, détaché ou non. Souvent on s'efforce surtout de s'assurer de l'appui de donateurs pour une initiative particulière, plutôt que de lancer un processus synergétique de coordination et d'harmonisation entre donateurs. La communication et le retour d'information sont souvent peu cohérents, ce qui confirme que le potentiel de création efficace de partenariats ne peut pas être exploité à fond dans les conditions présentes et avec les instruments actuellement disponibles.

14. **Gestion des connaissances.** Il a été constaté que la plupart des mécanismes de présence sur le terrain jouaient un certain rôle dans la promotion de l'échange d'information à différents niveaux, mais beaucoup moins dans la promotion de la gestion des connaissances. L'information se transmet normalement au moyen de rapports de supervision des projets et autres documents réguliers liés aux projets. L'équipe n'a pas, à part cela, trouvé d'autres systèmes structurés d'information et de partage des connaissances, sauf dans deux cas en Amérique latine⁶. Le CPP détaché a su promouvoir l'acquisition de connaissances à partir de l'expérience passée du FIDA et d'activités de tierces parties –

⁶ Les activités en cours relatives à des réseaux régionaux de transfert de connaissances en électronique (FIDAMERICA, le Réseau régional d'Afrique occidentale et centrale – FIDAFRIQUE, et le Réseau électronique pour l'Asie rurale et le Pacifique – ENRAP, etc.) ne faisaient pas l'objet d'études de cas.

ce qui s'explique entre autres par sa présence continue depuis plusieurs années au Pérou – et incorporer ces enseignements dans la conception et la mise en œuvre de nouveaux projets. Dans le cadre de RUTA, la présence continue de personnel et de consultants a permis des activités de partage des connaissances et d'apprentissage à différents niveaux, l'unité servant de centre de savoir et de courtier en connaissances pour les projets, pour la systématisation des meilleures pratiques, et pour leur diffusion à tous les projets du FIDA dans la région.

15. **Dispositions juridiques et administratives.** L'équipe chargée de l'étude s'est trouvée devant toute une variété d'accords servant de base aux instruments de présence par procuration étudiés, qui va des accords de don et des clauses introduites dans des accords de prêt spécifiques, au memoranda d'accord, contrats locaux, etc. Les accords étaient conclus avec des autorités gouvernementales ou intergouvernementales, des institutions des Nations Unies ou des personnes individuelles, mais il existe aussi des cas, comme au Maroc et au Sénégal, où il n'existe aucun arrangement contractuel en bonne et due forme. Un statut diplomatique ou un rôle de représentant officiel du FIDA n'est prévu dans aucun des cas étudiés.

16. Des bureaux de liaison de projet sont fréquemment prévus dans le cadre d'accords de prêt spécifiques, comme c'est le cas au Mali et au Rwanda. Les contrats individuels peuvent être de durée variée. Ainsi, la chargée de liaison en Albanie travaillait pour le FIDA depuis quatre ans mais sur la base de contrats de courte durée, tandis qu'en Ouganda le FIDA a engagé les services d'un consultant sur une base annuelle, mais pour seulement sept jours par mois. Il s'agit là de contrats entre le siège et le consultant en question, tandis que la formule utilisée en Inde est celle d'un mémorandum d'accord entre le FIDA, le Programme alimentaire mondial et le Programme des Nations Unies pour le développement, et qu'au Mozambique la collaboration avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) est basée sur un contrat entre le FIDA et le Centre d'investissement de la FAO. Les réseaux régionaux représentent un cas particulier parmi les mécanismes de présence par procuration sur le terrain: ils sont financés par des dons d'assistance technique du FIDA et administrés en tant que tels.

17. **Coûts et avantages.** Les coûts annuels récurrents par pays peuvent varier beaucoup, et aller de seulement 2 000 USD pour un facilitateur à temps partiel jusqu'à un coût additionnel de 60 000 USD pour un CPP détaché. Le coût des arrangements sans caractère officiel, comme par exemple le directeur de projet faisant fonction d'expert au Sénégal, ne peut pas du tout être calculé, tandis que dans d'autres cas, bien que les coûts soient connus, ils sont en totalité ou en partie couverts par des sources extérieures au FIDA (budgets des États et autres institutions).

18. Les consultants ont jugé qu'il était difficile, au-delà de l'évaluation qualitative en fonction des grands objectifs (voir ci-dessus), de mesurer les avantages quantitatifs de chaque mécanisme de présence par procuration sur le terrain. Toutefois, ils ont été d'avis que l'on pourrait mieux exploiter certains des instruments existants sans accroissement du coût financier, par exemple en améliorant l'appui du siège aux personnes concernées, sous la forme d'un mandat plus clair et d'informations régulières et à jour sur les politiques et les stratégies du FIDA.

D. Conclusions et suggestions de l'équipe chargée de l'étude

19. **Conclusions.** Les études de cas ont confirmé le caractère *ad hoc* des mécanismes de présence par procuration du FIDA sur le terrain, la grande diversité des situations et des besoins en la matière, et la priorité donnée à "l'amélioration de l'exécution des projets" qui apparaît comme principal objectif des instruments pilotes. La conclusion générale de l'équipe a été que les instruments pilotes étudiés remplissent cette fin à des degrés variables, qui dépendent du mandat de l'instrument en question: à une extrémité de l'échelle on a le très fort impact atteint par le CPP détaché, et à l'autre extrême les fonctions de facilitation (et quelquefois simplement de boîte aux lettres) des bureaux de liaison. Les arrangements sans aucun caractère officiel, comme le groupe de référence du Maroc ou les contributions d'un directeur de projet au Sénégal, ne sont pas considérés comme de véritables

instruments de présence sur le terrain, mais l'équipe a souligné qu'ils ont vocation à devenir des instruments efficaces à condition de les formaliser et de les institutionnaliser. S'agissant des autres besoins qui avaient été définis (rôle accru du FIDA dans le dialogue sur les politiques, relations de partenariat et partage des connaissances), l'équipe chargée de l'étude a estimé que les mécanismes existants ne sont pas adaptés, à quelques exceptions près (par exemple les réseaux régionaux, et le détachement et/ou la multiplication des missions de CPP), compte tenu en particulier des évolutions en cours dans l'environnement politique et institutionnel des pays et dans la ligne de conduite des donateurs.

20. **Suggestions faites par l'équipe chargée de l'étude.** Avant tout autre chose, l'équipe a estimé qu'il faut que le FIDA aborde la question de la présence sur le terrain de façon plus stratégique, en abandonnant la démarche *ad hoc* adoptée dans le passé. **Il faudrait mettre au point des instruments de gestion stratégique pour optimiser les effets bénéfiques des mécanismes existants** (rôle du siège, projets du FIDA, IC et instruments pilotes de présence sur le terrain) qui pour le moment assurent les liens et la présence du FIDA dans les pays. Il faudrait pour cela: mieux définir les rôles joués du point de vue de la présence sur le terrain par les CPP, les coordonnateurs nationaux, les chargés de liaison, les facilitateurs, les directeurs de projet, etc.; mieux structurer la diffusion et l'échange des connaissances entre le siège et les pays ainsi qu'à l'intérieur des pays; et institutionnaliser les instruments pilotes actuellement en place.

21. L'équipe a été fortement d'avis que le FIDA doit procéder à **un renforcement de sa présence et de ses capacités dans les pays en ce qui concerne le dialogue sur les politiques au niveau national**. L'équipe a observé que la contribution du FIDA à l'élaboration des politiques est actuellement, soit une contribution indirecte par le biais des projets, de leurs gestionnaires, de leur personnel et de leurs bénéficiaires, soit une contribution directe lors de la formulation et de la négociation des projets, stade auquel le CPP joue un rôle crucial (qui perd en régularité et en intensité au fur et à mesure de la mise en œuvre). **Sans sous-estimer l'importance de ce type de dialogue sur les politiques**, l'équipe a eu le sentiment que les partenaires du FIDA attendaient plus du rôle que le Fonds pourrait et devrait jouer dans les enceintes de concertation sur les politiques au niveau national. En particulier, les contributions qu'apporte le FIDA à la définition de stratégies nationales de réduction de la pauvreté lors de l'établissement des DSRP compte tenu de sa vaste expérience de l'atténuation de la pauvreté rurale, et les corrélations entre ces stratégies nationales et les activités du FIDA ont été jugés insuffisantes. Le FIDA ne dispose pas de mécanisme qui lui permettrait de participer au dialogue continu au niveau national qui a été lancé dans la plupart des pays emprunteurs, et qui est facilité par le fait que la majorité des donateurs ont renforcé leur propre présence dans les pays. En conséquence, le rapport des consultants a insisté sur le fait que le FIDA devait appuyer l'élaboration des politiques et stratégies nationales afin d'assurer que les intérêts des ruraux pauvres soient pris en considération.

22. L'équipe chargée de l'étude n'a pas proposé que le FIDA participe concrètement au dialogue sur les politiques dans tous les pays, mais plutôt qu'il définisse pour chaque pays les besoins spécifiques concernant non seulement la concertation sur les politiques mais aussi le renforcement de l'impact des projets, la gestion des connaissances et la création de partenariats, et qu'il **structure sa présence sur le terrain en conséquence**. L'équipe a en outre recommandé que le Fonds étaye toute décision en la matière sur un ensemble stratégique de critères comprenant la vision à long terme du FIDA pour le pays, des indicateurs nationaux de pauvreté, la volonté politique de réduire la pauvreté, et le volume du portefeuille. Compte tenu du rôle crucial du CPP, la situation géographique d'un pays devrait aussi être retenue comme critère de la décision, s'agissant du type d'instrument(s) à sélectionner pour renforcer la présence sur le terrain. Notamment dans les pays relativement proches du siège, l'option que représentent des missions prolongées des CPP devrait être envisagée – et rendue possible par la réduction du nombre moyen de pays et de projets placés sous la responsabilité du CPP.

23. Enfin, les consultants ont souligné combien la formation, la sensibilisation et la diffusion des connaissances portant sur les politiques, stratégies et approches du FIDA, ainsi que sur les règles et

procédures non seulement du Fonds mais aussi de ses IC étaient nécessaires. Il conviendrait, pour renforcer les capacités dans les pays, de donner aux gestionnaires et au personnel des projets, aux chargés de liaison, aux facilitateurs, etc., la possibilité, de préférence par des visites au siège, d'apprendre à mieux connaître le FIDA et de se familiariser avec sa culture institutionnelle et avec son personnel. Ces efforts en matière de formation, de communication et de sensibilisation doivent faire l'objet d'une planification stratégique, et être mis en œuvre de manière régulière afin d'apporter un appui efficace à une approche stratégique et institutionnelle de renforcement de la présence sur le terrain.