

a

FIDA

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Conseil d'administration – Quatre-vingtième session

Rome, 17-18 décembre 2003

MISE EN ŒUVRE DU PREMIER CYCLE DU PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ EN MILIEU RURAL AU CAP-VERT FINANCÉ AU TITRE DU MÉCANISME FLEXIBLE DE FINANCEMENT

1. Le Conseil d'administration a approuvé la création du Mécanisme flexible de financement (MFF) à sa soixante-quatrième session, en septembre 1998. Un prêt accordé au titre du MFF présente trois différences par rapport aux prêts classiques du FIDA:

- une durée de remboursement plus longue, afin de permettre la réalisation d'objectifs de développement durable;
- une conception continue et évolutive, l'exécution étant scindée en cycles distincts d'une durée de trois à quatre ans chacun; et
- des conditions préalables, ou «déclencheurs», clairement définies, qui permettent de passer au cycle suivant.

2. Le rapport sur la mise en place du MFF (document EB 98/64/R.9/Rev.1) stipule au paragraphe 13 que, «pour chaque prêt MFF et avant la fin de chaque cycle, la direction du FIDA décidera de l'opportunité de passer aux cycles suivants, de les annuler ou de les reporter et en informera le Conseil. Le document soumis au Conseil présentera les enseignements tirés des cycles antérieurs pour les intégrer aux cycles suivants, ainsi que les objectifs matériels atteints, les progrès réalisés par rapport aux objectifs de développement à long terme, et le respect des conditions préalables énoncées dans les accords de prêt.»

3. Le présent document d'information décrit l'état d'avancement du Programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural en ce qui concerne la réalisation des conditions de passage du premier au deuxième cycle. Son contenu se fonde sur plusieurs sources: le rapport de la dernière mission de supervision du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (juillet 2003); le rapport sur les activités réalisées au cours du premier cycle rédigé par le personnel du programme (octobre 2003); et les premières constatations d'une mission d'évaluation du premier cycle organisée par le FIDA en octobre 2003 (avec tenue d'un atelier participatif qui a rassemblé les parties prenantes les 29 et 30 octobre 2003). La mission d'évaluation se composait de membres de la Division Afrique de l'Ouest et du Centre, de la Division consultative technique et du Bureau du Conseiller juridique principal, accompagnés d'une équipe de consultants.

I. CADRE GÉNÉRAL

4. Le Conseil d'administration a approuvé le Programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural (PLPR) en septembre 1999. Il s'agit du deuxième prêt accordé au titre du MFF. L'intervention, d'une durée de neuf ans, est scindée en trois cycles triennaux distincts.

5. Le PLPR s'attache à accroître le capital social des populations rurales pauvres du Cap-Vert; en incitant les communautés locales, leurs dirigeants, les partenaires de la société civile et l'administration à s'attaquer à la pauvreté rurale, et en donnant aux communautés locales les moyens de prendre des décisions sur l'utilisation des ressources. Bien que de portée nationale, le programme a été limité dans un premier temps aux îles de Brava, Fogo, Santo Antão, São Nicolau, et à deux municipalités de l'île de Santiago, la plus vaste du pays. Ces îles ont été choisies en raison de leur population essentiellement rurale, et, de fait, la zone du programme concentre plus des deux tiers des ruraux pauvres du pays.

6. Les principaux objectifs du premier cycle du programme consistaient à mettre en place des structures institutionnelles, des mécanismes et des procédures et à s'assurer de leur bon fonctionnement, ainsi qu'à lancer un petit nombre de microprojets à l'échelle des communautés. Le deuxième cycle poursuivra le renforcement du cadre institutionnel et des moyens d'action des organisations de base, tout en cherchant à améliorer la qualité de l'exécution des microprojets. Le troisième et dernier cycle s'attachera à consolider les réalisations et à mettre en œuvre une stratégie de fin de programme apte à pérenniser les opérations qui auront bénéficié du concours du programme.

7. Les composantes du programme sont les suivantes:

- **Fonds de financement des programmes locaux de réduction de la pauvreté.** Un fonds de développement a été créé afin de financer sur les cinq îles des programmes locaux triennaux de réduction de la pauvreté. Ces programmes servent à financer des microprojets dans le domaine des infrastructures sociales et de la création de revenu. Les communautés locales commencent par décider des microprojets à mettre en œuvre en fonction de leurs propres priorités, avant de les développer.
- **Activités de démonstration.** Différents microprojets en cours dans la zone du programme visent à sensibiliser les communautés à l'approche de la mobilisation sociale prônée par le programme, et à introduire des techniques innovantes pour la mise en route d'activités de développement rural.
- **Animation et formation.** Des animateurs locaux chargés de mobiliser les communautés ont été recrutés, et des contrats ont été passés avec des organisations non gouvernementales locales; leur tâche consiste à aider les commissions régionales de partenaires et les associations de développement communautaire à élaborer les plans locaux de développement et à concevoir et mettre en œuvre des microprojets.

- **Gestion du programme.** Cette composante recouvre la prise en charge des dépenses d'investissement et des charges récurrentes de l'unité de coordination du PLPR (appelée «bureau du programme») ainsi que les frais de fonctionnement des unités régionales d'appui technique. Le Programme national de lutte contre la pauvreté assure la coordination globale du travail du bureau. Des dispositions ont également été prises pour mettre en place un système de suivi et d'évaluation.

II. RÉSULTATS OBTENUS AU COURS DU PREMIER CYCLE DU PROGRAMME

8. Le programme est entré officiellement en vigueur en juillet 2000. Au cours des trois premières années (de juillet 2000 à la fin du 1^{er} semestre 2003), qui correspondent au premier cycle du MFF, des dispositions institutionnelles ont été prises pour mettre en route les activités du programme, à l'échelon national et dans les cinq îles ciblées.

9. Les principales activités engagées à ce jour sont les suivantes:

- À l'échelon national, un bureau du programme a été mis en place au sein de la structure d'administration du Programme national de lutte contre la pauvreté.
- Sur chacune des cinq îles, une commission régionale de partenaires (CRP) a été mise en place et chargée de planifier et de superviser la conception et l'exécution des microprojets à l'échelon des communautés. Dans un souci de représentativité, les CRP regroupent des représentants de l'ensemble des parties prenantes: communautés, organisations non gouvernementales, élus municipaux et fonctionnaires.
- Chaque CRP a élaboré et commencé à exécuter un programme indicatif d'investissement triennal, à savoir le programme local de réduction de la pauvreté.
- Au total, 105 associations de développement communautaire ont été mobilisées, regroupant en tout 6 443 membres, dont 51% de femmes.
- À ce jour, ces associations ont mis en œuvre 403 microprojets (75 d'entre elles en ayant réalisé au moins un) dans les domaines suivants: logement social, construction de latrines, petits réseaux d'irrigation par goutte à goutte, pêche artisanale, captage d'eau, construction de salles de classe et plantation de vergers. Environ 12 000 personnes, soit 3 200 ménages, ont bénéficié directement de ces microprojets.
- Des sessions de formation et des ateliers ont été organisés afin de renforcer les différents niveaux du cadre institutionnel du programme. À cet égard, un partenariat Nord-Sud innovant a été mis en place entre une association de développement communautaire au Portugal et les CRP, afin d'accroître l'efficacité de la mobilisation des communautés et de la gestion des initiatives de développement local.

10. Le prêt consenti par le FIDA se monte à 6,95 millions de droits de tirage spéciaux (DTS); sur ce total, une somme de 1,93 million de DTS a été affectée au premier cycle (2000-2003). Fin septembre 2003, ce montant avait été intégralement décaissé, et aucun retard significatif n'a été constaté sur ce plan.

III. ENSEIGNEMENTS TIRÉS

11. Le premier cycle du PLPR a permis de dégager un certain nombre d'enseignements importants, dont la synthèse est présentée ci-dessous.

12. **Importance d'un cadre favorable et d'un engagement politique fort.** Par rapport à la plupart des pays en développement, le Cap-Vert a une longue tradition de prise en compte des problèmes de pauvreté. Compte tenu des aléas climatiques et d'une base de ressources naturelles extrêmement médiocre, depuis son indépendance acquise en 1975, le pays a recours à des programmes de travaux publics à forte intensité de main d'œuvre, pour contribuer à la protection sociale. Ces programmes ont transformé le paysage des campagnes avec la réalisation d'infrastructures utiles à la gestion des ressources naturelles, notamment des chantiers de reboisement ou la construction de murs de soutènement de champs en terrasse et de barrages de régularisation. Toutefois, pour remédier à certaines carences affectant l'efficacité de ces programmes, le gouvernement cherche actuellement à en modifier l'orientation, avec l'aide de différents partenaires de développement, dont le FIDA. Quoiqu'il en soit, il ne fait aucun doute qu'au Cap-Vert, l'attachement des pouvoirs publics à la recherche de moyens plus efficaces de lutter contre la pauvreté est exceptionnellement fort, et ce au plus haut niveau.

13. Par ailleurs, le gouvernement est fortement engagé dans un processus irréversible de démocratisation et de décentralisation. Les alternances politiques sont pacifiques et démocratiques. Les responsables des municipalités, élus par la population, ont obtenu des pouvoirs en matière de prise de décisions et de fiscalité locale; les municipalités reçoivent également des transferts de revenu opérés par l'État central (mais les ressources sont maigres). Ce climat si propice augmente les chances de programmes extrêmement innovants tels que le PLPR de réussir à renforcer les moyens d'action des acteurs du développement local.

14. **Atouts et limites d'une approche du développement privilégiant l'initiative des communautés.** Le programme a adopté une approche du développement qui privilégie fortement l'initiative des communautés dans la sélection des microprojets prioritaires et leur mise en œuvre. La création de structures régionales représentatives (les CRP), particulièrement innovante, a permis de développer le sentiment d'appropriation locale des processus de planification et d'exécution, bien plus que dans le cadre d'une approche classique. C'est ce qui explique la réalisation assez rapide d'un grand nombre de microprojets. À l'évidence, les bénéficiaires apprécient le bref laps de temps qui s'écoule entre l'élaboration des plans de développement local et les premiers résultats concrets; rares sont les projets de développement qui atteignent un tel niveau d'efficacité. Tous ces résultats constituent une première avancée décisive sur la voie d'un renforcement durable des pouvoirs d'action au niveau local.

15. Bien entendu, les communautés ont choisi les investissements qui étaient prioritaires à leurs yeux, avec une préférence marquée pour le logement social. À première vue, une personne extérieure imprégnée d'une conception classique de la différence entre biens publics et biens privés pourrait juger ce choix contestable. Pourtant, nombre des ruraux pauvres du pays sont des métayers ou des fermiers; ils ne sont donc pas propriétaires de leur domicile, et le logement est considéré comme un bien public. Au niveau de la communauté, un logement décent est fortement perçu comme élément de justice sociale.

16. Sous un angle plus négatif, les communautés ont tendance à proposer des microprojets susceptibles de générer des avantages immédiats plutôt qu'à moyen ou long terme. Sur le plan de la technique ou de la gestion, certains des microprojets proposés dans le domaine de la création de revenu laissent à désirer. C'est la raison pour laquelle l'un des principaux défis à relever au cours du deuxième cycle du programme consistera à travailler avec les communautés et les CRP à l'amélioration de la qualité technique des microprojets, sans tomber dans le piège classique d'une approche «technocratique». Au cours des trois années du premier cycle, il semble qu'une évolution dans les priorités d'investissement identifiées par les communautés se soit dessinée: on constate un glissement du logement social et des activités immédiatement rémunératrices à des opérations économiques et sociales plus «structurées» comportant des corrélations en amont et en aval (par exemple l'agroalimentaire et les écoles). Cette évolution est le fruit d'un travail permanent de

dialogue et d'apprentissage auquel participent les partenaires à l'échelon local, national et international.

17. Il faudra relever un autre défi crucial, celui du renforcement des partenariats à l'échelle de la municipalité. Par essence, les CRP sont une émanation du programme, ce qui a suscité des tensions chez certains maires et au sein de certains conseils municipaux. Il faudra du temps pour trouver des compromis satisfaisants dans les municipalités concernées. Dans d'autres cas, les responsables locaux ont bien accueilli les CRP, considérées comme d'authentiques structures de représentation qui permettent enfin aux populations rurales pauvres de faire entendre leur voix. Ce qui compte, c'est l'adoption d'une démarche faite de souplesse et d'ouverture, consciente que les solutions trouvées sur le plan local sont les meilleures.

18. **Pertinence de la démarche du MFF.** Le PLPR est particulièrement innovant en ce qu'il cherche à établir des institutions communautaires solides et à encourager leur participation aux instances de représentation de l'échelon supérieur (les CRP). Ces structures communautaires jouent le rôle d'instances de planification et de décision, et continueront à promouvoir les activités de développement rural et de réduction de la pauvreté une fois le programme achevé. Par ailleurs, le PLPR est étroitement lié au processus de décentralisation engagé dans le pays et vise à intensifier la participation des bénéficiaires, rare dans le passé, à la sélection et à la supervision des prestataires de services intervenant dans le cadre des microprojets. Dès le démarrage du programme, l'architecture institutionnelle la plus adaptée n'étant pas encore choisie, il était entendu que la réalisation de ces objectifs serait un processus de longue haleine exigeant énormément de souplesse. Il allait également de soi qu'il serait indispensable de réaliser des évaluations à intervalles réguliers afin d'adapter la conception du programme en fonction de l'expérience acquise. Compte tenu des circonstances, le recours au MFF était la voie la plus judicieuse.

19. S'il semble que le MFF constitue un bon moyen d'améliorer l'efficacité d'un programme, il n'en est pas moins évident qu'il faudra beaucoup de temps pour rendre les institutions mises en place à l'instigation du programme suffisamment solides pour jouer efficacement leur rôle. Le recours au MFF a encouragé le désir d'apprendre par la pratique, à l'échelon local, régional et national. Il a également suscité une forte dynamique sociale en faveur d'un développement socioéconomique équitable. Le choix des conditions de déclenchement – qui ont pour l'essentiel trait au développement des institutions et au renforcement des pouvoirs d'action à l'échelon local – a contribué à une hiérarchisation et une orientation satisfaisantes des activités dans le cadre du programme.

IV. RESPECT DES CONDITIONS DE DÉCLENCHEMENT DU DEUXIÈME CYCLE

20. Les principaux objectifs du premier cycle du PLPR étaient les suivants: mettre en place les structures institutionnelles, les mécanismes et les procédures du programme et assurer leur bon fonctionnement, et développer un petit nombre d'activités d'investissement. Le choix de la série de huit conditions de déclenchement du passage du premier au deuxième cycle traduit ces objectifs. On trouvera ci-dessous un rappel de chacune de ces conditions, accompagné de précisions relatives à son respect. Les conditions i) à vi) ont trait à la gestion du programme, et les conditions vii) et viii) à l'exécution des activités de terrain:

- i) Une Commission nationale d'arbitrage, composée de représentants des bénéficiaires, de l'Association des maires, des organisations non gouvernementales et du gouvernement, doit être constituée.

Cette commission a bien été créée en octobre 1999, mais elle n'a jamais fonctionné; elle a finalement été supprimée en janvier 2001. Une Commission nationale de lutte contre la pauvreté, qui assume des fonctions analogues, a été instaurée en octobre 2003. Son mandat et sa composition sont conformes aux termes de l'accord de prêt.

- ii) Le Bureau du programme doit être doté de l'ensemble de son personnel, et ses procédures opérationnelles doivent être établies conformément aux dispositions de l'accord de prêt;

Le Bureau est parfaitement opérationnel, et, comme le stipule l'accord de prêt, il fonctionne sous la tutelle de l'unité de coordination du Programme national de lutte contre la pauvreté.

- iii) Les demandes de décaissement des fonds du prêt doivent être adressées au FIDA dans les délais.

Fin septembre 2003, 19 demandes de décaissement avaient été présentées au FIDA, soit un montant correspondant à l'intégralité de la somme allouée au titre du premier cycle. Aucun retard de traitement important n'a été constaté.

- iv) Le Gouvernement doit avoir déposé sur le compte du programme les fonds représentant sa contrepartie dans les délais prévus.

Selon les termes de l'accord de prêt (section 3.07 b)), pendant le premier cycle, le gouvernement devait réapprovisionner régulièrement le compte pour le maintenir à un niveau équivalant à 70 000 USD. Malgré quelques retards, à la fin du mois d'octobre 2003, le gouvernement avait déposé sur le compte des fonds de contrepartie l'équivalent du montant prévu en escudos cap-verdiens (76 350 868 CVE).

- v) Le principe du contrôle *a posteriori* de l'utilisation des fonds doit avoir été appliqué.

Les contrats passés par le PLPR auprès d'opérateurs locaux chargés de prestations de services sur le terrain respectent les plans de travail et budgets annuels approuvés. Les fonds ont été versés aux opérateurs locaux en plusieurs tranches, sur présentation des justificatifs des frais déjà encourus. Les trois vérifications annuelles des comptes ont été réalisées dans les délais, et aucune n'a relevé d'anomalies importantes dans la gestion financière des fonds du programme.

- vi) Le manuel de procédures d'exécution relatif à la gestion du programme au cours du deuxième cycle doit être rédigé et contenir des procédures relatives aux points suivants: mécanismes financiers de transfert des fonds du FIDA à l'emprunteur et de l'emprunteur aux CRP, sous forme d'un accord-cadre et d'un contrat de programme; tenue des comptes et passation des marchés; présentation de rapports financiers et de rapports d'activité émanant du bureau du programme et des CRP.

La rédaction d'un projet de manuel de procédures pour le deuxième cycle vient de s'achever. Pour les mois à venir, le bureau du programme et l'institution coopérante (Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets) se sont fixé trois priorités: la rédaction de la version définitive du manuel de procédures et son approbation, la formation des participants au programme concernés par son application, à quelque niveau que ce soit, et la clarification des rôles et des procédures opérationnelles assignées à chacun des intervenants.

- vii) Soixante-quinze pour cent au moins des activités de démonstration prévues au titre du programme doivent avoir été mises en œuvre.

La conception prévoyait 22 activités de démonstration (représentant 10 types d'activités différents, répartis sur l'ensemble de la zone du programme). On estime que le nombre des activités de démonstration réalisées au cours du premier cycle dépasse de 150% environ ce qui était initialement prévu.

viii) Le programme de formation doit être en place.

Il s'agissait de recruter et de former des animateurs de terrain chargés d'aider les CRP et les associations de développement communautaire à élaborer leurs plans de développement local et à concevoir et réaliser des microprojets. Un certain nombre d'organisations non gouvernementales locales ont également été chargées par contrat d'aider les communautés à exécuter leurs projets. Ce travail a reçu l'appui d'une association de développement communautaire au Portugal sous forme d'une assistance technique, ce qui a contribué à construire un véritable partenariat entre les CRP et des associations de développement local analogues implantées au Portugal.

21. Compte tenu des éléments présentés ci-dessus, l'ensemble des conditions de déclenchement du passage du premier au deuxième cycle du programme sont respectées. Cependant, selon le paragraphe 9 e) du rapport relatif au MFF présenté en 1998, « le fonctionnement efficace et la bonne utilisation du système de suivi et évaluation (S&E) par la direction du projet seront l'une des conditions préalables du passage au deuxième cycle et aux cycles suivants. » Bien que cette condition de passage du premier au deuxième cycle ne soit pas mentionnée, le PLPR a mis en place une unité de S&E qui présente des rapports à intervalles réguliers. Une condition relative au S&E sera prévue pour le passage du deuxième au troisième cycle du programme.

V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATION

22. Le PLPR au Cap-Vert est l'une des premières interventions du FIDA dont le financement ait été approuvé au titre du MFF, et la deuxième à avoir satisfait aux conditions du passage du premier au deuxième cycle (la première étant le programme de fonds de développement en zone sahélienne au Mali). En l'occurrence, le MFF a répondu à son objectif initial, à savoir amener les intervenants du programmes – y compris le personnel et la direction du FIDA – à concentrer davantage leur attention sur l'efficacité de l'exécution et sur les moyens de faire de la conception des activités un processus qui évolue constamment en fonction de l'expérience acquise. L'envoi sur le terrain d'une mission chargée d'évaluer le premier cycle témoigne de l'intérêt accru porté à l'efficacité de l'exécution. Cette mission se caractérisait par une forte participation de membres du personnel du FIDA et d'autres partenaires importants tels que le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, de représentants des associations de développement local au Portugal et d'autres personnes et institutions spécialisées dans ce domaine. Cet aspect est important, compte tenu de la nécessité, pour le FIDA comme pour ses partenaires, d'accroître leur aptitude à tirer les leçons de modalités de mise en œuvre innovantes.

23. Le PLPR va à présent passer du premier au deuxième cycle, sous réserve que le FIDA et le Gouvernement du Cap-Vert trouvent un accord relatif à une modification de l'accord de prêt visant à: i) affecter aux différents postes de dépenses les ressources octroyées pour le deuxième cycle (soit au total 2,5 millions de DTS selon les termes de l'accord de prêt); et ii) adapter les conditions de déclenchement du passage du deuxième au troisième cycle, afin de tenir compte des enseignements tirés des expériences d'exécution récentes, ainsi que de la nécessité d'assigner une priorité de premier ordre au suivi de l'impact.