

a

**FIDA**  
**FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE**  
**Conseil d'administration – Quatre-vingtième session**  
Rome, 17-18 décembre 2003

**PROGRAMME PILOTE RELATIF À LA PRÉSENCE SUR LE TERRAIN**



**TABLE DES MATIÈRES**

<b>SIGLES ET ACRONYMES</b>	<b>iii</b>
<b>I. INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>II. DIRECTIVES ET CRITÈRES</b>	<b>2</b>
A. Directives et critères pour le choix des pays/(sous)-régions qui bénéficieront des initiatives pilotes en matière de présence sur le terrain	3
B. Directives et critères pour le choix d'instruments de présence sur le terrain	5
C. Conclusion	8
<b>III. PROGRAMME D'APPLICATION PROPOSÉ</b>	<b>8</b>
A. Organisation et calendrier	8
B. Détails de conception des initiatives	9
C. Coordination et gestion du Programme pilote relatif à la présence sur le terrain	11
<b>IV. RECOMMANDATION</b>	<b>12</b>
 <b>APPENDICES</b>	
<b>I. ELEMENTS OF FIELD PRESENCE INITIATIVES (ÉLÉMENTS DES INITIATIVES RELATIVES À LA PRÉSENCE SUR LE TERRAIN)</b>	<b>1</b>
<b>II. EVALUATION INDICATORS (INDICATEURS POUR L'ÉVALUATION)</b>	<b>3</b>



**SIGLES ET ACRONYMES**

CPM	Chargé de portefeuille de pays
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
IFI	Institution financière internationale
OE	Bureau de l'évaluation
ONG	Organisation non gouvernementale
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPPT	Programme pilote relatif à la présence sur le terrain
SC	Services communs



## I. INTRODUCTION

1. À sa soixante-dix-neuvième session, tenue en septembre 2003, le Conseil d'administration a examiné le document EB 2003/79/R.3, Présence du FIDA sur le terrain et capacités dans les pays, et a fait la recommandation ci-après:

*"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 (OE) 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."*

2. Cette décision était le point d'aboutissement d'un long processus de réflexion et de discussion sur le point de savoir dans quelle mesure et comment le FIDA devrait renforcer sa présence sur le terrain. À la différence de la plupart des autres organisations de développement et institutions financières internationales (IFI), le Fonds n'a jamais eu de représentation officielle dans les pays emprunteurs. Les liens entre ces pays et le siège du FIDA sont maintenus par des membres du personnel et des consultants en mission, par les institutions coopérantes et, plus récemment, par toute une série d'instruments dits de "présence par procuration sur le terrain"<sup>1</sup>. Les consultations tant sur la cinquième que sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA ont jugé problématique le manque de présence permanente du FIDA sur le terrain et, en décembre 2002, la soixante-dix-septième session du Conseil d'administration a demandé au FIDA "d'entreprendre l'analyse rapide de 15 pays où se déroulent des activités pertinentes dans les différentes régions,..."<sup>2</sup>. Les résultats des

---

<sup>1</sup> 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 par procuration sur le terrain".

<sup>2</sup> Document EB 2002/77/R.9/Rev.1.

15 études de cas<sup>3</sup>, confirmant les observations antérieures, ont établi que si les instruments actuels de présence par procuration sur le terrain permettent au FIDA d'améliorer l'exécution des projets, de manière générale ils ne conviennent pas pour l'action catalytique relative au dialogue sur les politiques et à la constitution de partenariats. Les études de cas ont clairement montré la nécessité, au niveau des gouvernements et des autres partenaires dans les pays (notamment de la communauté des donateurs), d'une implication plus étroite et plus continue du FIDA dans cette action.

3. La recommandation du Conseil mentionnée plus haut (voir paragraphe 1) se fonde sur les résultats d'études, de réflexions et de discussions antérieures, et sur les observations et conclusions de l'équipe qui a réalisé les 15 études de cas. En réponse à cette recommandation, la section II du présent document présente et commente les critères à appliquer dans le choix des pays ou (sous-)régions et des instruments à inclure dans le programme pilote sur trois ans relatif à la présence sur le terrain (PPPT), et la section III décrit un programme d'application.

## II. DIRECTIVES ET CRITÈRES

4. **Buts et objectifs du renforcement de la présence du FIDA sur le terrain.** La vision qui anime le FIDA est de "permettre aux ruraux pauvres de se libérer de la pauvreté". Toute action entreprise par le Fonds devrait contribuer à la réalisation de cette vision, et ainsi contribuer à la réalisation des objectifs de développement du Millénaire (ODM). Sans négliger son rôle catalytique, le FIDA a, dans le passé, eu d'abord recours pour exécuter son mandat à des programmes et projets d'investissement complétés par des dons d'un montant limité<sup>4</sup>. Dans les années récentes, parallèlement à l'évolution des conditions du développement aux niveaux national et international, une attention accrue a été accordée au rôle que des fonctions comme le dialogue sur les politiques, la création de partenariats et la gestion des connaissances peuvent jouer pour donner un plus fort impact aux actions du FIDA. C'est pourquoi le Fonds a fait le choix stratégique de travailler avec les gouvernements et les autres partenaires du développement pour élaborer des politiques de réduction de la pauvreté et de développement agricole et rural, et pour optimiser l'utilisation de ses ressources limitées en moyens humains et financiers et en termes de connaissances grâce à une collaboration plus étroite et à des activités de partenariat. Le FIDA a été en mesure de contribuer au débat international sur des questions de développement telles que la microfinance, les institutions rurales, etc., et a de manière croissante accompagné ses activités d'investissement par une action catalytique au niveau des pays. Précisément, une présence accrue sur le terrain permettrait au Fonds de jouer un rôle catalytique plus efficace et de renforcer son impact.

5. Le choix stratégique du FIDA de renforcer sa présence sur le terrain vise également à appuyer sa vision et son Cadre stratégique<sup>5</sup> en:

- renforçant l'impact de ses activités sur la situation socioéconomique de son groupe cible, et en
- créant des capacités locales.

Une plus forte présence sur le terrain permettrait au Fonds de réaliser ces objectifs en renforçant et en intégrant quatre dimensions interdépendantes: **exécution des projets, dialogue sur les politiques, création de partenariats et gestion des connaissances**. Une présence plus permanente sur le terrain permettrait au FIDA d'accroître l'efficacité des mesures existantes – allant de la supervision des projets à des ateliers sur les politiques ou à l'appui à la recherche et aux organisations non gouvernementales (ONG), etc. – et de les mettre plus clairement au service des ruraux pauvres. À cet

---

<sup>3</sup> Voir document EB 2003/79/R.3 "Présence du FIDA sur le terrain et capacités dans les pays", Annexe: Études de cas – Résumé.

<sup>4</sup> Jusqu'à présent, la limite était établie à 7,5% du total du programme de prêts du Fonds; il a été décidé de porter cette limite à 10%.

<sup>5</sup> Document EB 2001/74/R.36.



égard, il sera essentiel que le Fonds apprenne à mieux comprendre les leçons concernant les ruraux pauvres qui peuvent être tirées de la mise en œuvre des projets, et à intégrer celles-ci dans le dialogue sur les politiques, la création de partenariats, et en fin de compte la gestion des connaissances.

6. Les améliorations relatives à l'**exécution des projets** peuvent avoir et ont pour résultat direct un plus fort impact sur le groupe cible et contribuent à la réduction des niveaux de pauvreté. L'expérience passée a montré (voir paragraphe 2) que divers types de présence sur le terrain peuvent grandement faciliter la réalisation et renforcer les résultats et l'impact des investissements du FIDA. Le **dialogue sur les politiques** est la dimension par laquelle le FIDA peut jouer un important rôle de catalyseur en influençant les décisions dans un sens favorable aux ruraux pauvres. Ceci est toutefois une action de longue haleine qui exige une collaboration régulière avec les gouvernements et les autres interlocuteurs ainsi qu'un suivi continu. La **création de partenariats** couvre les relations du FIDA avec toutes les parties prenantes dans un pays, c'est-à-dire naturellement avec le groupe cible et le gouvernement concerné, mais aussi avec les autres organisations de développement bilatérales et multilatérales, les IFI, les ONG, le secteur privé, etc. Dans des circonstances où les ressources sont limitées, il convient de tirer parti des complémentarités et des synergies entre bailleurs de fonds. Des interventions coordonnées peuvent améliorer l'utilisation des ressources, et donc la présence active du FIDA aux côtés d'autres partenaires dans le pays contribuera à accroître l'appui fourni au développement des populations rurales pauvres. La dimension de la **gestion des connaissances** renforce les trois autres dimensions ainsi que leur contribution à la réalisation des objectifs stratégiques du FIDA: "Le remède essentiel à la pauvreté n'est pas l'argent mais le savoir"<sup>6</sup>. L'échange de connaissances entre le FIDA et ses interlocuteurs dans un pays donné (les ruraux pauvres, les entités gouvernementales et non gouvernementales, les organismes bailleurs de fonds, etc.) peut contribuer à l'efficacité des activités de développement, mais il faudra qu'il soit nourri grâce à une présence du FIDA dans le pays de caractère plus continu et plus stratégique que ce n'est actuellement le cas.

7. **Approche et priorités.** Le PPPT sur trois ans offrira la possibilité d'appliquer dans toute leur diversité les instruments de présence par procuration sur le terrain qui ont été testés dans un certain nombre de pays et qui ont fait la preuve de leur utilité; pour cette raison, ils seront maintenus et réemployés en vue de faciliter et de renforcer l'exécution des projets. Parallèlement, les initiatives PPPT utiliseront la présence sur le terrain pour renforcer le rôle de catalyseur du FIDA, et viseront ainsi, de manière prioritaire, à mettre au point et tester des instruments appropriés pour le dialogue sur les politiques, la création de partenariats et la gestion des connaissances. Toutefois, le PPPT n'exclura pas la possibilité d'identifier et de mettre à l'essai des modalités nouvelles et innovantes d'appui à l'exécution des projets.

8. En tant que programme pilote limité dans le temps et dans l'espace, le PPPT devra à la fois être ciblé avec précision et comporter toute une gamme d'initiatives offrant la possibilité de tester différents instruments et de répondre à divers besoins. Il devra donc respecter un ensemble bien défini de critères qui détermineront le choix des pays ou (sous)-régions et des instruments. Les paragraphes qui suivent décrivent et commentent cet ensemble de critères stratégiques.

#### **A. Directives et critères pour le choix des pays/(sous)-régions qui bénéficieront des initiatives pilotes en matière de présence sur le terrain**

9. Pour le lancement du PPPT dans un nombre limité d'États membres emprunteurs, le FIDA sera guidé par son mandat et par les Principes et critères en matière de prêts<sup>7</sup>, par les besoins des ruraux pauvres, et par des considérations pratiques de faisabilité et de répartition régionale. Sur cette base, les pays retenus pour participer au PPPT devront satisfaire aux critères ci-après:

---

<sup>6</sup> Sir William Arthur Lewis.

<sup>7</sup> Principes et critères en matière de prêts. FIDA, 1978, amendé en 1994, 1995, 1996, 1997 et 1998.

- niveaux élevés de pauvreté, particulièrement dans les zones rurales;
- environnement suffisamment porteur aux niveaux du gouvernement et des autres partenaires du développement;
- besoin constaté d'un renforcement de l'environnement politique et institutionnel en faveur du groupe cible;
- volume de portefeuille suffisant dans l'avenir;
- répartition régionale adéquate.

10. **Niveau de pauvreté.** Conformément au mandat du FIDA tel que défini dans l'Accord portant création du FIDA<sup>8</sup> et précisé dans les Principes et critères en matière de prêts<sup>9</sup>, le Fonds a pour tâche d'améliorer les conditions de vie des **populations pauvres des pays en développement**. Tous les pays connaissant des niveaux élevés de pauvreté dans les zones rurales remplissent en principe les conditions requises pour être inclus dans le PPPT.

11. **Environnement porteur.** Les *"objectifs interdépendants du FIDA – accroissement de la production alimentaire, réduction de la pauvreté en milieu rural et amélioration de la nutrition dans les pays en développement – ne peuvent être atteints si les pays eux-mêmes ne sont pas disposés à élaborer une stratégie de développement axée sur ces objectifs. Le FIDA sera prêt à contribuer à l'élaboration de stratégies de développement au bénéfice des populations pauvres des campagnes en fournissant des ressources financières pour des projets et programmes spécifiques de développement et en aidant les gouvernements intéressés à définir et à mettre en œuvre des modifications, au plan des politiques et des institutions, qui facilitent la réalisation des grands objectifs sociaux et économiques du développement rural"*<sup>10</sup>. Une volonté du gouvernement de définir et adopter des politiques agricoles et rurales qui tiennent compte des opportunités et des contraintes spécifiques des populations pauvres est une *condition sine qua non* pour l'existence d'un environnement porteur favorisant le dialogue sur les politiques. Travaillant "dans le cadre des priorités et stratégies nationales" (voir note 8 en bas de page), le FIDA compte sur l'engagement de ses États membres en faveur de la réduction de la pauvreté rurale. Lors du lancement du PPPT, le Fonds accordera la priorité aux pays dont les gouvernements donnent des preuves de leur détermination à faire de la lutte contre la pauvreté rurale un objectif prioritaire de leur politique.

12. Dans un second sens, un "environnement porteur" est un environnement dans lequel les autres partenaires du développement (organismes de développement bilatéraux/multilatéraux, IFI, ONG) sont prêts à collaborer avec le FIDA dans l'intérêt des ruraux pauvres. La création de partenariats et de coalitions, tant au niveau des politiques qu'au niveau des projets, est un instrument important lorsqu'il s'agit de renforcer l'impact des efforts de développement et des investissements correspondants. Dans de nombreux pays où le FIDA intervient, la communauté des donateurs a manifesté un intérêt pour une relation plus étroite et plus permanente avec le FIDA, fait qui a été confirmé par la majorité des études de cas (voir la note 3 de bas de page). On peut compter que dans ce type de pays le PPPT trouvera un terrain favorable à une bonne collaboration; c'est donc là qu'il devrait être lancé en priorité. La tendance croissance de la communauté des donateurs à adopter et mettre en œuvre des approches sectorielles offre des possibilités supplémentaires à une telle coopération.

13. **Besoin d'un renforcement de l'environnement politique et institutionnel.** Les politiques de développement agricole et rural sont, dans de nombreux pays, axées exclusivement sur la production, et ne concernent presque pas ou pas du tout les situations spécifiques des petits producteurs, des exploitants sans terre, et des ruraux pauvres en général, notamment des femmes. De fait, un certain nombre de documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) négligent l'aspect rural de

---

<sup>8</sup> Accord portant création du Fonds international de développement agricole, FIDA 1976, amendé en 1986, 1995 et 1997.

<sup>9</sup> Principes et critères en matière de prêts, op. cit. chapitre premier.

<sup>10</sup> Op.cit. I/5.

la pauvreté dans les pays dont ils traitent. Ceci est principalement dû au fait que les ruraux pauvres disposent rarement de la capacité et des institutions qui leur permettraient de participer et d'apporter une contribution aux discussions sur les politiques publiques qui les concernent. Le fait qu'un donateur tel que le FIDA, spécialisé dans la réduction de la pauvreté rurale, soit bien souvent absent de ce processus explique aussi cette lacune des DSRP. C'est pourquoi, en plus des activités qui se poursuivent dans la plupart de ses projets et qui visent à renforcer la capacité des institutions des groupes cibles, le FIDA s'efforcera en outre de répondre au besoin d'une implication directe du Fonds dans les discussions nationales sur les politiques, aussi bien avec les gouvernements qu'avec les autres partenaires du développement, et lancera s'il y a lieu une initiative PPPT. Ceci facilitera également l'action de plaider en matière de décisions budgétaires, visant à garantir que des moyens budgétaires suffisants destinés au développement rural et à la réduction de la pauvreté sont inclus dans les plans de dépenses à moyen terme et les budgets annuels des pays.

14. **Volume de portefeuille suffisant dans l'avenir.** À la date d'octobre 2003, 22 sur 114 États membres emprunteurs du FIDA n'ont pas de projets en cours; 30 en ont un, 23 en ont deux, 18 en ont trois et 21 en ont quatre ou davantage. Ces chiffres doivent toutefois être considérés dans le contexte de la situation générale, de la stratégie à moyen terme du FIDA, et du nombre de projets dans la filière pour les différents pays. Dans les cas où la situation politico-économique intérieure paraît suffisamment stable et où les perspectives à moyen terme suggèrent le maintien d'un portefeuille d'au moins deux projets ou son accroissement, l'inclusion d'un pays dans le PPPT peut être envisagée. D'un autre côté, un pays avec seulement un ou deux, ou même pas du tout de projets en cours qui sort d'une situation de crise, par exemple d'une guerre civile prolongée, et qui est en train de retrouver la stabilité, peut être retenu pour une intervention au titre du PPPT; souvent, un tel pays aura particulièrement besoin d'une présence permanente du FIDA pour aider la mise au point de nouvelles politiques et stratégies et de nouveaux programmes concernant les ruraux pauvres, le secteur agricole, et les questions de sécurité alimentaire de la population. Le critère du "volume du portefeuille" ne coïncidera donc pas nécessairement avec le nombre absolu de projets par pays, mais devra être interprété de manière différente selon le contexte général ou les perspectives à moyen terme mentionnées ci-dessus, et selon que l'initiative PPPT en question doit concerner un ou plusieurs pays.

15. **Répartition régionale adéquate.** Actuellement, le FIDA a des activités en cours ou dans la filière dans plus de 100 États membres en développement, répartis entre cinq régions géographiques: Afrique de l'Ouest et du Centre; Afrique orientale et australe; Proche-Orient et Afrique du Nord; Asie et Pacifique; et Amérique latine et Caraïbes. Il faudra que le PPPT se déroule dans les cinq régions si l'on veut qu'il couvre une large gamme de situations concernant à la fois les besoins à satisfaire et les instruments de présence sur le terrain mis en place. Une telle approche multirégionale enrichira les leçons qui se dégageront du programme pilote, et permettra de formuler des directives et des orientations pour l'avenir qui pourront être appliquées dans des situations géographiques, socioéconomiques et politiques différentes.

## **B. Directives et critères pour le choix d'instruments de présence sur le terrain**

16. L'expérience que possède le FIDA depuis quelques années du pilotage d'instruments de présence par procuration sur le terrain (principalement illustrée par les études de cas présentées à la soixante-dix-neuvième session du Conseil d'administration en septembre 2003), ainsi que les leçons tirées de l'observation des pratiques de présence sur le terrain d'autres organismes de développement et IFI, suggèrent une longue liste d'instruments possibles pour application dans le cadre du PPPT. Les instruments retenus appuieront la vision qui anime le FIDA, à savoir "permettre aux ruraux pauvres de se libérer de la pauvreté", tiendront compte des vues des gouvernements et des autres partenaires du développement, et n'excéderont pas les limites financières ou les limites de temps du programme pilote. Seront sélectionnés les instruments qui satisfont au plus grand nombre possible de critères de la liste ci-après, à savoir:

- correspondent à des besoins identifiés et aux conditions locales;
- tiennent compte des politiques du gouvernement et des objectifs institutionnels du FIDA<sup>11</sup>;
- renforcent et utilisent au maximum les capacités et institutions locales;
- permettent une suffisante délégation de compétence au terrain;
- sont d'un bon rapport coût-efficacité, limités dans le temps (trois ans maximum pour commencer), et réapplicables durablement;
- comportent des solutions innovantes;
- ouvrent la possibilité d'une collaboration avec les structures des Nations Unies, les IFI, etc. existantes; et
- tiennent compte de la Déclaration de Rome de 2003 sur l'harmonisation.

17. **Besoins et conditions locales.** Le fait que le FIDA n'ait pas adopté une approche unique pour le renforcement de sa présence sur le terrain montre qu'il entend répondre dans toute la mesure du possible aux besoins identifiés localement et aux situations spécifiques d'un pays ou d'une (sous)-région donnés. Par conséquent, que l'on sélectionne des instruments déjà testés ou que l'on développe des instruments nouveaux, dans chaque cas il faudra particulièrement veiller à assurer l'adéquation entre la situation du pays et l'instrument choisi, soit en créant les capacités requises, soit en profitant des ressources existantes en spécialistes locaux, et à choisir parmi les instruments disponibles ceux dont on peut penser qu'ils auront le plus fort impact sur la réduction de la pauvreté rurale.

18. **Politiques gouvernementales et objectifs institutionnels du FIDA.** Comme il a été dit au paragraphe 11, le FIDA travaille "dans le cadre des priorités et stratégies nationales". Il va sans dire que le Fonds n'envisagerait pas d'établir sa présence sur le terrain d'une manière qui soit en contradiction avec ce cadre. Du même coup, toute initiative qui sera appuyée pour le PPPT le sera en vue d'appuyer les objectifs institutionnels du FIDA tels qu'ils sont définis dans ses Principes et critères en matière de prêts et dans le cadre stratégique 2002-2006<sup>12</sup>.

19. Le **renforcement des capacités et institutions locales** n'est pas seulement un critère de sélection: c'est d'abord un objectif du PPPT, conforme à la vision du FIDA et à son approche stratégique de réduction de la pauvreté. En appuyant et en complétant les activités qui, à l'intérieur même des projets, visent à renforcer les capacités et institutions des ruraux pauvres de telle façon qu'ils puissent être eux-mêmes activement associés au développement des politiques et stratégies nationales (paragraphe 11), les initiatives PPPT devraient offrir aux nationaux des possibilités d'accroître leurs connaissances et de développer leurs capacités professionnelles, par exemple au moyen d'études auprès de spécialistes confirmés, par l'organisation d'ateliers à l'échelle nationale, etc., et donner aux institutions locales des possibilités de s'introduire dans le débat politique, par exemple en servant de cadre à des discussions sur les politiques en matière de pauvreté.

20. **Délégation de compétence.** À l'exception du chargé de portefeuille de pays (CPM) détaché au Pérou, le personnel actuel assurant une présence par procuration sur le terrain remplit des fonctions qui sont de pure facilitation, en particulier pour la mise en œuvre des projets. Ils n'ont pas pour mandat de représenter le FIDA en tant qu'institution, de fournir un avis indépendant en matière de politique ou de prendre des décisions en son nom. À l'heure actuelle, ceci ne peut être fait que par des membres du personnel du FIDA, et, dans les limites de leur mandat et de leur mission, par les institutions coopérantes et les consultants. Pour pouvoir être utiles dans les domaines du dialogue sur les politiques et des relations de partenariat, il faudra que les instruments de présence sur le terrain reçoivent une certaine délégation de compétence dans les limites du mandat, des règles et de l'approche du FIDA, assortie des moyens nécessaires pour communiquer, transmettre l'information, et rendre compte.

---

<sup>11</sup> Document EB 2001/74/R.36.

<sup>12</sup> Op.cit.

21. **Rapport coût-efficacité.** Il est impératif que les ressources limitées du FIDA continuent d'être le plus possible allouées à des prêts et à des dons bénéficiant directement aux ruraux pauvres, groupe cible de l'organisation. Une présence accrue du FIDA sur le terrain doit donc être considérée comme un moyen de renforcer l'impact de ses prêts et dons, et il faut que les ressources nécessaires soient allouées pour remplir cette fonction. Les coûts de chacun des instruments de présence sur le terrain devraient donc être évalués du point de vue des résultats escomptés en termes d'impact à court et moyen terme sur la réduction de la pauvreté rurale. Comme il est apparu difficile d'évaluer les bénéfices d'un renforcement de la présence sur le terrain en termes monétaires, l'évaluation pourrait se fonder sur un certain nombre d'indicateurs à définir pour chaque initiative PPPT (paragraphe 38).

22. **Limitation dans le temps.** Conformément aux recommandations de la soixante-dix-neuvième session du Conseil d'administration (voir paragraphe 1), il est prévu d'exécuter le PPPT sur trois ans. La période de mise en œuvre de l'un quelconque des instruments sera donc limitée à un maximum de 36 mois. En conséquence, seules pourront être incluses dans le PPPT les initiatives pour lesquelles il y a de grandes chances que les résultats recherchés soient atteints, et ceci de manière tangible, dans les limites de la période prévue, et dont on peut raisonnablement penser qu'elles continueront ensuite d'avoir un impact important.

23. **Durabilité.** Comme il le fait pour ses activités d'investissement, le FIDA doit aussi considérer ses initiatives relatives à la présence sur le terrain sous l'angle de leur durabilité et de leur reproductibilité. Le PPPT sera jugé dans cette perspective. La priorité sera donc donnée aux instruments dont on peut penser qu'ils resteront fonctionnels au-delà de la période pilote, et qui par conséquent offrent la garantie d'un impact à long terme sur le développement rural et la réduction de la pauvreté. Il va sans dire que ce critère est étroitement lié à la fois au renforcement des capacités et institutions locales et au coût-efficacité.

24. **Solutions innovantes.** Le FIDA a clairement fait le choix de ne pas se conformer à l'habitude et de ne pas établir dans les pays de représentations ayant des fonctions diplomatiques et nécessitant des moyens budgétaires importants. Le Fonds a déjà l'expérience du pilotage d'instruments plus originaux comme par exemple des réseaux (sous)-régionaux de concertation, ou un partage de ressources humaines et d'installations avec d'autres institutions des Nations Unies. On compte que d'autres solutions innovantes seront imaginées dans le cadre du PPPT.

25. **Collaboration avec les structures existantes des Nations Unies.** En 2001, Le Groupe des Nations Unies pour le développement (UNDG) a lancé un programme pilote en vue "d'améliorer la mise en œuvre et l'harmonisation de services communs au niveau des pays"<sup>13</sup>. Lors de l'évaluation du programme au milieu de 2003, il a été conclu que la mise en place de services communs (SC) au niveau des pays ne représente pas seulement un gros travail, mais qu'il faut également du temps et des ressources considérables pour mettre sur pied les institutions et les processus indispensables pour une coopération interorganisations. Faute d'éléments de référence et de renseignements sur les coûts, les évaluateurs n'ont pas été en mesure d'établir s'il y avait eu ou non des bénéfices tangibles, bien que la plupart des pays aient cru constater que les services étaient rendus à un moindre coût ou avec un meilleur rapport coût-efficacité. Les principaux bénéfices du programme, tels qu'ils ont été identifiés lors de la phase pilote, sont les suivants: meilleure coopération interorganisations; transparence et confiance plus grandes; meilleure participation, plus claire identité du chef de file et meilleur ciblage; plus grande visibilité et priorité plus élevée des SC; modernisation de la gestion des services; homogénéité d'un pays à l'autre; et progrès dans la prise de conscience, la compréhension et la responsabilité des résultats. Par ailleurs, le rôle et les fonctions des structures des Nations Unies dans un pays donné peuvent guider le choix des instruments de présence du FIDA sur le terrain en dehors même du contexte des services communs et des locaux. Ainsi, le FIDA peut s'appuyer sur le

---

<sup>13</sup> UNDG. Evaluation of the Common Services Pilot Program. Document provisoire pour discussion, août 2003.

Coordonnateur résident des Nations Unies en tant que représentant des intérêts des institutions spécialisées qui n'ont pas officiellement de représentation dans le pays concerné. De même, le partage de locaux, par exemple avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Programme alimentaire mondial (PAM), ou l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), non seulement permettrait des économies, mais faciliterait aussi le partage des connaissances, la coordination entre donateurs et la création de partenariats. Le fait que le résultat de la phase pilote du programme SC n'ait pas été pleinement concluant ne doit pas dissuader le FIDA d'essayer de mettre en commun ses ressources avec les organismes des Nations Unies (ou autres) déjà présents dans certains pays. En tout état de cause, cette collaboration sera considérée comme un critère favorable pour le choix d'instruments de présence sur le terrain. De même, tout sera fait pour collaborer avec les IFI, les ONG et autres partenaires du développement de manière à obtenir les arrangements les plus adaptés dans chaque pays concerné.

26. **La Déclaration de Rome de 2003 sur l'harmonisation**<sup>14</sup>. Le principal message qu'entendait transmettre la Déclaration est que, si bien intentionnée qu'elle soit, l'aide des donateurs finit par prélever un lourd tribut sur les bénéficiaires en termes de coûts de transaction. Les bailleurs de fonds peuvent remédier à cet inconvénient en faisant davantage pour coordonner leurs efforts, harmoniser (et ainsi réduire) leurs multiples conditionnalités, et aider les pays partenaires à prendre eux-mêmes en charge leur processus de développement. Ceci devrait se faire grâce à "une approche-pays qui privilégie la prise en charge par les instances nationales et le rôle de chef de file du gouvernement, intègre la dimension du renforcement des capacités, reconnaît diverses modalités d'aide (projets, approches sectorielles et appui au budget ou à la balance des paiements), et mobilise la société civile, y compris le secteur privé"<sup>15</sup>. Les efforts pour harmoniser les activités du FIDA avec ceux des autres bailleurs de fonds peuvent à la fois faciliter et renforcer la présence sur le terrain de l'organisation dans un pays donné; ils représentent par conséquent un critère important à donner aux initiatives PPPT.

### C. Conclusion

27. Les directives et critères ci-dessus relatifs à la sélection de pays et d'instruments pour le PPPT ont été définis en consultation entre le FIDA et ses États membres et autres partenaires et se fondent sur l'expérience de nombreuses parties prenantes acquise dans différentes conditions géographiques, économiques et politiques. Adaptés au mandat et à l'approche spécifiques du FIDA, ils doivent offrir une base solide pour la **conception** du PPPT sur trois ans. Le chapitre suivant propose un programme pour son **application**.

## III. PROGRAMME D'APPLICATION PROPOSÉ

### A. Organisation et calendrier

28. Le PPPT est un programme en trois ans qui appuie les efforts institutionnels du FIDA pour accroître l'impact direct et indirect de ses activités. L'application s'appuiera sur l'ensemble de critères stratégiques présentés ci-dessus (section II) et, conformément au caractère pilote du programme, sera axée sur les besoins et adaptée chaque fois que les circonstances l'exigent. Établies en vue d'obtenir des résultats rapides sur le plan de l'amélioration des opérations et du renforcement des actions catalytiques, les 15 initiatives pilotes sont également conçues comme des instruments d'apprentissage. C'est pourquoi leur mise en œuvre sera suivie de près afin qu'on puisse en tirer des enseignements qui a) seront partagés avec les autres participants au PPPT, et b) constitueront l'évaluation finale du

---

<sup>14</sup> Signée à l'occasion du Forum à haut niveau sur l'harmonisation tenu à Rome en février 2003 par les responsables des institutions multilatérales et bilatérales de développement et des représentants du Fonds monétaire international, des autres institutions financières et des pays partenaires.

<sup>15</sup> Op.cit. paragraphe 3.

programme et, en cas d'approbation, faciliteront le lancement de futures initiatives relatives à la présence sur le terrain.

29. Les principales étapes de l'application du PPPT seront les suivantes:

- **Quatrième trimestre 2003 - Quatrième trimestre 2004: Conception détaillée des initiatives PPPT.** L'élaboration d'une proposition complète pour la mise en œuvre d'une initiative PPPT dans un pays ou une (sous)-région sera un processus complexe comprenant l'évaluation de la situation (besoins et opportunités), des consultations avec les parties prenantes dans le pays, l'identification de l'instrument le plus adapté, le chiffrage du coût de l'initiative et l'établissement du descriptif de l'initiative (note de présentation). Une première série de notes de présentation sera établie en 2003 et soumise pour information à la quatre-vingtième session du Conseil d'administration en décembre 2003. Les initiatives restantes seront mises au point pendant l'année 2004 et le Conseil en sera informé dans l'année.
- **Premier trimestre 2004 - Quatrième trimestre 2004: Lancement d'initiatives PPPT dans un certain nombre de pays.** Une fois franchies avec succès les étapes de la conception d'une initiative, des activités de lancement (en particulier l'identification et le recrutement de personnel, la conclusion de contrats de travail et contrats relatifs à la logistique) peuvent être envisagées. Le PPPT sera considéré comme en vigueur dès qu'au moins une initiative aura été lancée avec succès dans chaque région géographique, et au plus tard fin 2004.
- **2004 - 2007: Mise en œuvre des initiatives PPPT**
- **Quatrième trimestre 2006: Début de l'évaluation indépendante du PPPT par l'OE.** Il s'agira d'évaluer le PPPT à la lumière de ses résultats et de son impact sur les principaux objectifs du programme pilote, tels qu'ils ressortent de l'expérience de chaque initiative, et de présenter des observations et recommandations concernant d'éventuels programmes futurs relatifs à la présence sur le terrain.
- **Septembre 2007: Débats du Conseil d'administration sur la présence sur le terrain.** Compte tenu des observations et recommandations de l'évaluation indépendante du PPPT, la direction du FIDA présentera au Conseil un document décrivant sa réaction à l'évaluation et ses propositions en vue d'une action future concernant la présence sur le terrain. Sur cette base, le Conseil "décidera s'il y a lieu de continuer, élargir, modifier le programme relatif à la présence sur le terrain ou y mettre fin" (paragraphe 1).

## B. Détails de conception des initiatives

30. Une fois l'accord réalisé sur un pays ou une (sous)-région et l'instrument respectif de présence sur le terrain, il y aura lieu de déterminer les détails suivants: objectifs, étendue des tâches, mandat et qualifications des spécialistes à recruter; types de contrats; dispositions logistiques; budget; et critères d'évaluation. Ces détails seront mis au point en consultation avec les interlocuteurs concernés dans le pays, approuvés par la Direction du FIDA et communiqués au Conseil. Un premier choix d'exemples est présenté à l'annexe I.

31. **Types d'instruments.** Comme indiqué plus haut (paragraphe 16), le choix des instruments se fondera sur l'expérience du FIDA et d'autres partenaires du développement et sur l'ensemble de critères stratégiques examiné dans la section II du document. Eu égard au caractère pilote du PPPT, on s'efforcera de tester toute une variété d'instruments, qui comprendront initialement des réseaux, des spécialistes recrutés pour une longue durée, des responsables de programme, des institutions locales ou (sous)-régionales et d'autres options. Toutefois, le PPPT est également conçu comme un instrument permettant d'identifier et de développer des approches nouvelles et innovantes en matière de présence sur le terrain. On peut espérer que de nouvelles idées résulteront de l'évaluation interne des dispositifs en matière de supervision, ainsi que des contacts avec les gouvernements et d'autres partenaires du

développement dans un certain nombre de pays. Ceci devrait conduire à la mise au point de solutions et d'éléments de conception innovants. Ces innovations seront décrites en détail dans la note de présentation de chaque initiative et communiquées au Conseil conformément à la procédure mentionnée au paragraphe 29.

32. **Objectifs spécifiques.** Dans le cadre des buts et objectifs généraux du PPPT (paragraphe 4), la finalité et les objectifs de chaque initiative seront définis en fonction de la situation et des perspectives propres au pays ou à la (sous-)région concernés. Il pourra s'agir du renforcement des mécanismes de la société civile pour la représentation des intérêts des ruraux pauvres, d'une meilleure circulation des connaissances entre le groupe cible et d'autres parties prenantes dans le pays, de l'inclusion des questions de pauvreté rurale dans les documents relatifs aux politiques publiques nationales, ou de la collaboration et du cofinancement accrus avec d'autres bailleurs de fonds – pour ne donner que quelques exemples. Il ne faut pas oublier que chaque initiative pilote aura une durée maximum de 36 mois. Il est donc à prévoir que seuls les objectifs à court terme pourront être réalisés (et donc être évalués (voir paragraphe 38)), ce qui n'empêchera pas d'établir des projections permettant d'envisager les résultats à moyen et à long terme d'une extension de la présence sur le terrain.

33. **Étendue des tâches.** Les fonctions d'une initiative PPPT dépendront de ses objectifs (paragraphe 32) et varieront dans la mesure où certaines tâches peuvent ou non être déjà assurées dans le cadre d'arrangements existants. Dans les domaines du dialogue sur les politiques et des partenariats, la participation régulière aux réunions et instances de discussion, l'envoi de rapports au siège et la contribution à des documents et à des ateliers sur les politiques publiques figureront parmi les tâches standard. Des contacts directs avec les projets du FIDA en cours seront essentiels dans les situations où d'autres liens (tels que des bureaux de liaison pour les projets) n'existent pas. Ces contacts serviront à la fois à identifier les questions liées à l'action publique que soulèvent les projets et à établir avec ces derniers un transfert de connaissances à double sens. L'étendue des tâches variera également selon que l'initiative est de nature (sous)-régionale ou limitée à un seul pays.

34. **Mandat et qualifications.** Le mandat des personnels recrutés dans le cadre du PPPT dépendra évidemment de l'étendue des tâches correspondant à chaque initiative. Mise à part l'option des CPM détachés, le PPPT ne prévoit pas de recrutement international, mais uniquement la sélection et l'affectation de spécialistes nationaux ou régionaux. Les qualifications requises seront similaires à celles d'un CPM pour ce qui est du niveau de la formation universitaire, de l'expérience professionnelle et des connaissances linguistiques. L'accent sera mis en outre sur l'aptitude à travailler avec les représentants des bailleurs de fonds et les représentants à haut niveau des gouvernements afin que le FIDA puisse déléguer au terrain les compétences nécessaires. C'est seulement dans de telles conditions que les fonctions relatives au dialogue sur les politiques et aux relations de partenariat peuvent être remplies de manière efficace.

35. **Types de contrats et dispositions en matière logistique.** Les types de contrats pour le personnel travaillant dans le cadre d'une initiative PPPT seront étroitement liés aux dispositions prévues en matière logistique. Chaque fois que le FIDA se met d'accord avec une autre organisation, par exemple le PNUD, pour partager des locaux et des services, la meilleure solution sera sans doute de prévoir le recrutement d'un spécialiste local par cette même organisation. Si cela n'est pas possible, un contrat direct du FIDA pourra être envisagé. On aura encore une situation différente lorsque des initiatives (sous)-régionales sont prévues, soit isolément, soit en liaison avec une organisation ou institution coopérante régionale. Dans chaque cas, le Bureau du Conseiller juridique principal (OL) sera invité à émettre une opinion sur les dispositions envisagées pour le contrat, et/ou à aider à l'établir.

36. Concernant la logistique, l'expérience des dispositions relatives à la présence par procuration sur le terrain a montré que la situation varie d'un pays à l'autre, et que dans chaque cas il faudra chercher la solution la plus adaptée. Ceci se fera conformément aux critères exposés ci-dessus



(section II)), c'est-à-dire en tenant compte du coût-efficacité, des possibilités de collaboration avec d'autres institutions, et de la nécessité de trouver des solutions innovantes.

37. **Projections budgétaires.** Les ressources budgétaires du FIDA destinées par le Conseil au PPPT s'élèvent à 3 millions de USD pour une période pilote de trois ans, bien que la large gamme d'initiatives à prévoir ne permette pas d'établir des projections budgétaires au sens strict. Chaque proposition comportera donc un budget spécifique couvrant les dépenses de personnel et les dépenses logistiques (bureaux, communications, déplacements dans le pays ou la région, réunion d'information au siège, participation à des ateliers et dépenses de fonctionnement diverses). On peut estimer qu'en moyenne ces coûts à la charge du FIDA, non compris d'éventuelles contributions en nature des gouvernements hôtes et des institutions partenaires dans le pays, ne dépasseront pas 80 000 USD, par initiative et par an. Dans le cas particulier d'un CPM détaché, les coûts indirects liés à son absence du siège seraient inclus dans les projections budgétaires.

38. **Critères d'évaluation.** Des critères d'évaluation spécifiques seront élaborés pour chaque initiative. Ces critères dépendront des objectifs et de l'étendue des tâches propres à chacune et seront fonction à la fois du type d'instrument ou du champ couvert par ce dernier, et de la durée de mise en œuvre et des objectifs qui peuvent raisonnablement être atteints (voir paragraphe 32). Les critères se rapporteront aux principaux objectifs du programme pilote dans son ensemble, sur la base d'une série d'indicateurs de processus et de résultat <sup>16</sup>.

### C. Coordination et gestion du Programme pilote relatif à la présence sur le terrain

39. Afin de garantir qu'il puisse servir véritablement d'outil à la fois pour le renforcement de l'impact et pour la diffusion des enseignements, le programme pilote en trois ans sera coordonné sous la responsabilité du Président adjoint, chargé du Département gestion des programmes, conformément aux principes ci-après:

- Chaque initiative PPPT sera conçue par la division régionale concernée, en consultation avec les autres unités compétentes, et soumise pour approbation au Président adjoint, Département gestion des programmes, en consultation avec la haute direction.
- Les plans de travail et budgets annuels relatifs à chaque initiative seront approuvés par le Président adjoint, Département gestion des programmes, pendant toute la durée de la phase pilote.
- Pendant toute la durée de la période de mise en œuvre d'une initiative, une ligne hiérarchique bien définie et directe sera établie pour les communications entre le terrain et la division régionale.
- Des dispositions spécifiques seront mises en place pour les initiatives qui mettent en jeu plus d'un pays et/ou d'une division régionale.
- Les CPM concernés feront fonction de superviseur direct de tous les spécialistes recrutés au titre du PPPT et seront chargés de la supervision courante des initiatives.
- Le suivi régulier de l'application du PPPT et l'établissement de rapports sur l'application relèveront de la responsabilité du Président adjoint, Département gestion des programmes.

Le Groupe de travail du Conseil d'administration sur la présence sur le terrain, établi en février 2003, continuera d'accompagner le processus.

---

<sup>16</sup> Appendice II.

#### **IV. RECOMMANDATION**

40. Il est recommandé que le Conseil d'administration approuve les directives et critères ci-dessus concernant le choix de pays et d'instruments pour le programme pilote de trois ans relatif à la présence sur le terrain et autorise le FIDA à mettre en œuvre le programme sur cette base.

**ELEMENTS OF FIELD PRESENCE INITIATIVES**

**A. Examples of Instruments**

- Country Policy and Programme Coordinator (locally recruited)
- Regional Field Support Manager (recruited from the region concerned)
- Locally staffed Field Liaison Office at the country level
- Sub-regional (Liaison) Office (locally staffed)
- Local Resource Persons/Groups
- (Sub-)Regional Networks
- Out-posted CPM
- Expanded CPM missions
- Full or part-time facilitators

**B. Example of the Objectives of an FPPP Initiative**

- To enhance the quality and effectiveness of national and international efforts to reduce rural poverty through ensuring that the interests of the rural poor are better reflected and responded to in focused and coordinated policy development, institutional change, and material investment.
- Beyond “mainstreaming” IFAD’s perspectives and experience, seek to strengthen civil society processes for representing the interests of the rural poor, including mobilization of support through IFAD loans and grants.
- To enhance the quality of IFAD’s own input into these processes by better capturing of knowledge on key issues and options from IFAD-supported and other programmes under implementation in areas of strategic concern to IFAD.

**C. Typical Activities to be Undertaken by an FPPP Professional in a Given Country**

- Represent IFAD in key national planning and donor coordination activities related to national rural development strategy and investment programming.
- Represent IFAD during the national programme planning exercises of key United Nations agencies.
- Coordinate with and support civil-society processes for representing the interests of the poor in the rural sector.
- Act as IFAD focal point for IFAD-supported projects relative to key policy and institutional issues to be pursued by IFAD in its dialogue with governments.
- Act as facilitator in flows of information among development programmes with regard to key issues and lessons learned from implementation in areas of major strategic concern to IFAD.

**D. Example of the Functions of an FPPP Initiative with a (Sub-)Regional Mandate**

- Assist the CPM(s) in ensuring that greater synergies are created at the country level among IFAD projects in selected areas such as, for example, microfinance, microenterprise development, monitoring and evaluation, and development of communications strategies on project accomplishments and rural poverty in general.
- Represent IFAD in all multi-donor coordination meetings such as those linked to PRSPs, United Nations Development Assistance Framework/United Nations Convention to Combat Desertification monitoring, and national-level food security working groups .
- Participate in supervision missions of projects directly supervised by IFAD, attend project steering committee meetings, and participate in development of annual workplans and budgets in the countries covered, as appropriate.
- Assist the IFAD Regional Economist in monitoring the progress of regional programmes.

### EVALUATION INDICATORS

A final set of indicators for each initiative will be selected from the following list, adapted to the specificities of the case and include, if appropriate, additional criteria.

#### **A. Policy Dialogue**

##### **Process Indicators**

- Number of policy fora that IFAD representative participated in and contributed to.
- Number of written/oral presentations to such fora within one year.
- Number of partnerships and linkages established/institutionalized at the policy level.

##### **Outcome Indicators**

- Increased overall knowledge about IFAD at the country/regional level.
- Visible progress in reducing perceived policy and institutional obstacles for rural poverty reduction.
- Increased attention given to addressing rural poverty issues in country-level/regional-level policy documents (e.g. PRSPs and other policy documents).
- Increased emphasis on rural poverty programmes in resources allocated to the agricultural sector in government budget.
- Increased institutional orientation to rural poverty reduction.

#### **B. Partnership Building**

##### **Process Indicators**

- Number of meetings held with national government institutions on issues related to IFAD's programme.
- Number of meetings held with NGOs, community-based organizations and civil-society organizations.
- Number of meetings held with donors.
- Relevance of meetings' outcomes (based on documents available) to IFAD's concerns and rural poverty issues.

##### **Outcome Indicators**

- Enhance alignment of IFAD programme with national mechanisms and objectives in relation to rural poverty reduction.
- Enhanced coordination with civil society.
- Enhanced cooperation and coordination with donors in rural poverty reduction programmes.
- More opportunities for cofinancing.

### **C. Knowledge Management**

#### **Process Indicators**

- Regular substantive reporting to IFAD headquarters (number of reports).
- Participation in relevant country-level thematic groups and communities of practice (cops) (number of groups and cops).
- Regular knowledge sharing with in-country stakeholders, in particular IFAD projects (number of written/oral contacts).
- Briefing of visiting missions (number of meetings).

#### **Outcome Indicators**

- Improved IFAD headquarter knowledge base related to country/region.
- CPM's capacity for monitoring/participating in-country policy dialogue improved.
- Lesson sharing with and among projects enhanced.
- More replication and scaling-up of successful IFAD innovative approaches to rural poverty reduction.

### **D. Project Implementation**

The criteria for assessing progress in this area will be aligned with the regular reporting processes already existing in IFAD (project status reporting) and include, for example, the following indicators:

- quality of accounts
- quality of audit
- timeliness of audit
- availability of counterpart funds
- overall disbursement by projects
- compliance with loan agreement
- compliance with procurement procedures
- preparation of progress reports
- preparation of monitoring reports.

