

a

FIDA
FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE
Conseil d'administration – Quatre-vingt-sixième session
Rome, 12-13 décembre 2005

RÉPUBLIQUE DU NICARAGUA

**MISE EN OEUVRE DU PREMIER CYCLE DU
PROGRAMME DE FONDS D'ASSISTANCE TECHNIQUE POUR LES DÉPARTEMENTS
DE LEÓN, CHINANDEGA ET MANAGUA FINANCÉS AU TITRE DU
MÉCANISME FLEXIBLE DE FINANCEMENT**

1. La présente note d'information a été établie en application des dispositions du paragraphe 13 relatives au mode opératoire du Mécanisme flexible de financement (MFF) (document EB 98/64/R.9/Rev.1), qui précise 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".

I. INTRODUCTION

2. L'objectif général du MFF est de donner plus de souplesse à la conception et à l'exécution des projets du FIDA de manière à pouvoir: adapter le calendrier d'un projet à la réalisation d'objectifs de développement à long terme, dans les cas où il est estimé qu'une période d'exécution plus longue est nécessaire pour atteindre ces objectifs; maximiser la participation des bénéficiaires à des initiatives répondant à la demande; et renforcer le développement des capacités locales. Les principaux aspects d'un prêt MFF sont notamment les suivants: i) un processus continu et évolutif de conception par la mise en œuvre de cycles distincts de trois à quatre ans; et ii) des conditions préalables bien définies – ou "indicateurs de déclenchement" – pour le passage aux cycles suivants.

3. La présente note d'information précise dans quelle mesure le programme de fonds d'assistance technique pour les départements de León, Chinandega et Managua a atteint les indicateurs de déclenchement fixés pour le premier cycle. Elle a été établie sur la base des conclusions des missions que le FIDA a envoyées sur le terrain en mars et en mai 2005.

II. GÉNÉRALITÉS

4. Le Conseil d'administration a approuvé le financement du programme de fonds d'assistance technique (FAT) le 9 décembre 1999, et celui-ci a pris effet le 20 juin 2001. Le coût total du programme s'élève à 20,6 millions de USD, dont 14,0 millions sont couverts par un prêt et 200 000 USD par un don du FIDA. La contribution du gouvernement s'élève à 1,2 million de USD, celle des bénéficiaires à 1,6 million de USD et celle de l'Association internationale de développement (IDA) et de la Direction du développement et de la coopération (DDC) de la Suisse à 3,5 millions de USD. Le Ministère de l'agriculture et des forêts assume la responsabilité d'ensemble du programme. La Fondation nicaraguayenne pour le développement de la technologie agricole (FUNICA) est responsable de son exécution et l'IDA, outre qu'elle le cofinance, intervient également en tant qu'institution coopérante du FIDA.

5. Le programme FAT est financé dans le cadre du projet de technologie agricole (PTA), au titre du Programme national de technologie et de formation technique agricoles 2002-2016 qui a pour but d'accroître la productivité agricole et les revenus familiaux des petits et moyens producteurs (PMP). L'IDA et la DDC cofinancent le PTA à hauteur de 23 millions et de 2,3 millions de USD respectivement.

6. Mis en place par le FIDA dans le cadre du volet "fonds compétitifs" du PTA, le programme FAT encourage la fourniture de services privés d'assistance technique compétitifs qui répondent aux besoins reconnus des PMP dans les départements de León, Chinandega et Managua. Il vise à faire en sorte que les PMP et les microentreprises rurales aient durablement accès à des services d'assistance technique privés qui répondent à leurs besoins et qui soient fournis sur une base concurrentielle.

7. Le programme, qui a été conçu en tant qu'activité du MFF, est exécuté en trois cycles de quatre années chacun. Conformément aux procédures opérationnelles du MFF, une mission d'examen a été envoyée sur le terrain en mars 2005 pour évaluer les activités menées au cours du premier cycle du programme et leur impact. À cette fin, les membres de la mission ont organisé des ateliers et des réunions avec les bénéficiaires, les prestataires de services et d'autres parties prenantes; avec des représentants du Ministère de l'agriculture et des forêts, de la FUNICA, de l'Institut nicaraguayen de technologie agricole (INTA) et d'autres organes gouvernementaux; ainsi qu'avec des représentants de la communauté internationale du développement, dont l'Agence danoise de développement international (DANIDA), la DDC et l'IDA. En mai 2005, une nouvelle mission du FIDA s'est rendue dans le pays pour présenter les résultats de l'évaluation au gouvernement, au Conseil d'administration de la FUNICA, aux organisations bénéficiaires et aux autres organismes coopérants¹. La mission a conclu que les indicateurs de déclenchement permettant de passer du premier au deuxième cycle du programme avaient été largement atteints.

III. RÉALISATIONS DU PROGRAMME AU COURS DU PREMIER CYCLE

8. **Indicateurs de déclenchement du premier cycle.** Comme l'indique le tableau ci-après, les indicateurs de déclenchement pour le passage au deuxième cycle ont été atteints. Quatre de ces sept indicateurs dépassent les objectifs fixés pour le premier cycle. Un marché a été instauré pour les

¹ La mission envoyée en mai, qui était dirigée par le chargé du programme de pays, a été exécutée en coordination avec les agences bilatérales danoise, finlandaise, suédoise et suisse et l'IDA dans le cadre du processus d'harmonisation et d'alignement des activités dans le pays. Au cours de la mission, les résultats de l'évaluation ont été présentés et il en a été largement débattu dans le contexte des orientations du gouvernement.

services d'assistance technique; la création de la FUNICA a été une étape importante dans le renforcement de la recherche et de la fourniture de services; et les organisations de PMP se sont développées dans la zone du programme en liaison avec les entités locales.

Indicateurs de déclenchement du premier cycle

	Indicateurs de déclenchement	Situation au 15 mars 2005	Taux de réalisation (%)
Objectif spécifique: Les PMP ont accès à des services d'assistance technique privés répondant à leurs besoins qui sont offerts sur une base concurrentielle.	3 000 PMP ont accès à des services d'assistance technique dans six municipalités dans les départements de León et de Chinandega.	7 847 PMP ont accès à des services d'assistance technique dans 12 municipalités des départements de León et de Chinandega.	260
	Le programme a été étendu à une deuxième région du Nicaragua.	En octobre 2004, les activités ont commencé dans la région des Segovias grâce à des ressources provenant du Programme d'appui au secteur agricole (PASA) ^a , financé par la DANIDA	100
Résultat 1: Les PMP ont constitué des organisations et demandent, achètent, utilisent et cofinancent des services d'assistance technique qui répondent à leurs besoins.	60% des organisations de PMP utilisant des services d'assistance technique sont satisfaites du processus d'identification et des négociations relatives à la fourniture.	88% des organisations sont satisfaites des résultats ^b .	146
	80% des organisations sont légalement autorisées à cofinancer des services d'assistance technique.	100% des organisations participantes cofinancent des services d'assistance technique conformément aux règles opérationnelles en vigueur.	125
Résultat 2: Une offre compétitive et durable de services d'assistance technique privés s'est développée pour répondre à la demande.	Des contrats de services d'assistance technique ont été passés avec 20 prestataires indépendants et au moins 5 entreprises.	Des contrats ont été passés avec 66 prestataires indépendants et 5 entreprises.	200
	Le nombre de prestataires enregistrés a augmenté.	Première année du programme: 182 prestataires. Troisième année du programme: 239 prestataires. Augmentation du nombre de prestataires enregistrés: 31%.	100
Résultat 3: Des services d'assistance technique établissant de façon sélective et durable un lien entre l'offre et la demande ont été mis en place.	Une augmentation du pourcentage de contrats d'assistance technique a créé un marché entre les bénéficiaires et les fournisseurs.	Première année du programme: 0. Troisième année du programme: 2,4% des groupes ont établi des mécanismes d'échange afin de créer des coentreprises.	100

^a Le Fonds d'assistance technique-Segovias est une sous-composante de la deuxième phase du PASA, exécuté dans le cadre d'un accord entre le gouvernement et la DANIDA. La FUNICA a été choisie pour concevoir et mettre en œuvre ce fonds quinquennal (2004-2009) couvrant 13 municipalités dans les départements d'Esteli, Madriz et Nueva Segovia, en tenant compte des enseignements du FAT Ouest.

^b Le degré de satisfaction est un chiffre moyen calculé à partir d'un échantillon de 40% des groupes participant au FAT.

9. **Indicateurs du cadre logique.** Outre les résultats présentés dans le tableau ci-dessus, qui concernent plus de 200 projets, il convient d'ajouter ce qui suit:

- Un total de 47 nouvelles technologies agricoles ont été fournies, dont 34 sont utilisées.
- Huit entreprises et 155 prestataires indépendants offrent des services d'assistance technique sur une base concurrentielle.
- Quelque 15 prestataires indépendants ont reçu une formation technique.
- Un total de 231 propositions sont en cours de réalisation.
- Environ 37% des ménages participants sont dirigés par une femme.
- Quelque 203 groupes financent entre 15 et 30% de leurs propositions.
- Quelque 231 groupes gèrent des comptes bancaires pour financer leurs propositions.
- Les groupes peuvent généralement financer les coûts, qui atteignent en moyenne environ 80 USD par personne.
- Au total, 294 contrats de services ont été passés entre les bénéficiaires et les prestataires.
- Cinq opérations d'investissement dans de nouvelles technologies ont été réalisées par les utilisateurs.

10. **Objectif de développement: Renforcement des capacités de production et de commercialisation des PMP et des microentreprises rurales.** Le programme a permis aux bénéficiaires de développer leurs capacités d'organisation et d'améliorer leurs compétences en matière de gestion des ressources. Des améliorations ont été obtenues en ce qui concerne le poids du bétail, la production de lait et la production végétale, les rendements des cultures traditionnelles, la qualité de certains produits vendus sur les marchés locaux, et les prix. Toutefois, on s'est contenté d'appliquer les composantes les plus efficaces et les moins coûteuses des innovations technologiques recommandées. L'impact maximal a été enregistré par les groupes appartenant à une organisation ou liés aux marchés. Les bénéficiaires ont pris conscience des contraintes qui limitent leur croissance et de l'importance d'obtenir un meilleur accès au marché et de mieux comprendre comment le marché détermine le succès de leurs initiatives.

11. **Objectifs spécifiques: Les PMP ont accès à des services d'assistance technique privés répondant à leurs besoins qui sont offerts sur une base concurrentielle.** Le résultat le plus utile a été l'instauration d'un marché local de services d'assistance technique permettant aux bénéficiaires de comparer les prestations offertes et de négocier les prix. La mise en place d'un marché pour les services les plus spécialisés ne fait que commencer, principalement parce que le niveau d'activité n'est pas encore suffisant pour qu'il soit intéressant de proposer de tels services à l'échelon local. En créant des mesures d'incitation et en faisant en sorte que les décisions soient subordonnées à la demande, le programme a permis de sonder le marché de services et de vérifier son potentiel de durabilité. Cela a été très utile pour les bénéficiaires et a abouti à l'établissement de différents types de relations avec les prestataires. Cette stratégie a été notée par d'autres programmes nationaux et internationaux et par des instances internationales. Les femmes, qui représentent un haut pourcentage du groupe cible, ont participé activement aux processus de prise des décisions, y compris à ceux qui s'écartent du cadre habituel.

12. **Résultat 1: Les PMP ont constitué des organisations et demandent, achètent, utilisent et cofinancent des services d'assistance technique qui répondent à leurs besoins.** Les propositions mises en œuvre dans le cadre du programme FAT le sont généralement avec de petits budgets (en moyenne 2 000 USD par groupe et 150 USD par personne). Cela donne à penser que la demande potentielle ne s'est pas encore pleinement manifestée, sans doute parce que la stratégie – qui n'est pas suffisamment axée sur le marché parce qu'elle est fondée sur la production agricole et ne sollicite guère l'esprit d'entreprise – n'est pas assez diversifiée. Cela décourage les meilleures propositions et les groupes les plus qualifiés. Les capacités existantes doivent être mieux soutenues.

13. **Résultat 2: Une offre compétitive et durable de services d'assistance technique privés s'est développée pour répondre à la demande.** Les résultats du programme dans ce domaine sont satisfaisants, puisqu'il a permis de réunir plus de 200 prestataires de services. Toutefois, l'offre d'assistance technique est concentrée sur les aspects intéressant la production agricole et n'est pas suffisamment axée sur les marchés. Au cours de l'année écoulée, des initiatives concernant l'accès aux marchés et le financement ont été lancées pour faire face à ces problèmes.

14. **Résultat 3: Des services d'assistance technique établissant de façon sélective et durable un lien entre l'offre et la demande ont été mis en place.** Un effort important a été fait pour renforcer les liens entre l'offre et la demande sur la base de contrats en bonne et due forme entre la FUNICA et les groupes bénéficiaires. Dans le cadre de cette activité, plus de 300 contrats ont été établis et les groupes gèrent leurs ressources de façon adéquate. Les bénéficiaires et d'autres entités publiques et privées ayant des programmes d'assistance technique se sont déclarés satisfaits de ces résultats². Un marché de services d'assistance technique à fort potentiel a commencé à se développer, mais il faudra faire plus pour atteindre les résultats et obtenir les impacts économiques prévus. En particulier, les groupes doivent renforcer leurs capacités en matière de gestion et de prise de décisions afin d'obtenir des ressources financières supplémentaires pour accéder à de nouveaux marchés.

IV. OPÉRATIONS ET PROCÉDURES DU FAT

15. Le programme FAT a permis d'essayer un certain nombre de méthodes novatrices pour fournir des services d'assistance technique privés sur une base concurrentielle, en les adaptant au rôle actuel de l'État et aux exigences du marché. Le Ministère de l'agriculture et des forêts joue un rôle plus actif en proposant des politiques sectorielles et en lançant un processus de développement ayant pour nouveaux objectifs la libéralisation du commerce, le développement des marchés et la privatisation des services d'assistance technique.

16. La création de la FUNICA, fondation privée à laquelle participent le secteur public et le secteur privé, a été une étape vers la mise en place d'un système diversifié de prestation de services d'assistance technique permettant d'allouer les ressources publiques de façon transparente et équitable. Il reste encore à élaborer des stratégies porteuses, notamment pour de nouveaux produits ayant un marché.

17. Le programme a encouragé un haut niveau de participation locale, en particulier pour ce qui est de l'attribution des ressources publiques, qui s'est faite de façon transparente et sur une base concurrentielle, les propositions étant reçues par 12 bureaux d'entités locales avec lesquelles 13 comités régionaux avaient des liens stratégiques. Toutefois, un certain nombre de problèmes sont apparus: la complexité des procédures administratives ainsi que l'appui insuffisant des bénéficiaires ont ralenti le processus d'approbation et de mise en œuvre des propositions, ce qui s'est soldé par une certaine dispersion, des projets à faible budget et des frais de transaction élevés.

18. Les procédures de gestion financière devraient promouvoir la demande plutôt que la dissuader. Le processus centralisé et excessivement bureaucratique de gestion et d'allocation des ressources du ministère est à l'origine du faible taux d'exécution financière du programme – ce qui a une incidence négative sur les résultats de celui-ci. On aurait besoin de mécanismes dynamiques et décentralisés qui permettent de répondre rapidement et en temps utile aux besoins des bénéficiaires. Il sera essentiel au cours du deuxième cycle du programme d'ajuster les procédures tout en respectant les exigences de transparence, de participation et de décentralisation.

19. Le programme envisageait que les bénéficiaires assurent un cofinancement malgré un contexte défavorable dû à la concurrence de services fournis gratuitement. Tous les groupes cofinancent les

² Un accord a été conclu entre le gouvernement et la DANIDA en vue d'étendre le FAT à un nouveau secteur.

services qu'ils reçoivent. Le cofinancement leur permet d'exercer un contrôle direct sur la qualité des services et est donc essentiel, mais des améliorations doivent être apportées afin d'éviter de produire des effets dissuasifs qui vont à l'encontre des objectifs du programme ou qui en freinent la réalisation.

V. PRINCIPALES CONCLUSIONS

20. L'inclusion du programme FAT dans le cadre plus large du PTA a eu un effet positif en ce sens qu'elle a été à l'origine d'une concertation nationale sur la nécessité de canaliser les ressources publiques vers les PMP par l'intermédiaire de nouveaux services d'assistance technique. Le FAT est devenu progressivement un instrument efficace d'innovation technologique et les résultats initiaux ont été positifs, comme en témoigne le fait qu'il a été étendu au nord du pays. Le lancement par le Secteur public agricole du Nicaragua de l'initiative PRORURAL, en faveur de l'ensemble du secteur rural, ainsi qu'une participation plus active du ministère à la promotion de politiques d'innovation technologique devraient renforcer le programme.

21. Tant le ministère que la FUNICA jouent un rôle essentiel dans le cadre des efforts visant à inclure le programme dans un nouveau cadre sectoriel agricole. Au cours de l'exécution du programme et du PTA, le ministère a assumé la responsabilité de la gestion de ce nouveau cadre sectoriel. La FUNICA, en tant qu'agent d'exécution du programme, a apporté une contribution importante au développement de celui-ci – et a acquis ainsi une grande crédibilité auprès des entités tant du secteur public que du secteur privé. Au cours du deuxième cycle du programme, le ministère et la FUNICA devront relever de nouveaux défis car il leur faudra jouer un rôle plus actif dans la planification stratégique du programme et de ses initiatives d'innovation technologique dans le cadre de la nouvelle politique sectorielle; renforcer les alliances avec les entités qui sont les mieux placées pour fournir des services d'assistance technique en matière de commercialisation; et financer des travaux de recherche et d'autres activités nécessaires au développement agricole.

22. La mise en œuvre du programme est appuyée par un réseau d'organisations locales publiques et privées couvrant un vaste territoire qui est en train de se mettre en place. Douze bureaux locaux et 12 comités intégrés représentant un large éventail de parties prenantes – organisations de producteurs, municipalités, organisations privées et prestataires indépendants de services spécialisés – apportent la preuve que les ressources publiques peuvent être distribuées de façon transparente. Toutefois, cela n'est guère reconnu parce que l'accès aux fonds et l'approbation des propositions nécessitent beaucoup de démarches administratives. La simplification de ces démarches est l'une des principales tâches auxquelles il faudra s'atteler au cours du deuxième cycle du programme.

23. Les performances du programme ont été bonnes pour ce qui est de la réalisation des indicateurs de déclenchement pour le premier cycle et de l'exécution des tâches fixées dans son cadre logique. Les résultats obtenus à ce jour ont été plus que satisfaisants et constituent une bonne base pour le passage au deuxième cycle. Toutefois, les progrès ont été freinés par un faible taux d'exécution financière dû à: la lenteur du processus d'apprentissage; au fait que la stratégie met trop l'accent sur la production agricole; à la nécessité d'apporter des ajustements au processus financier/administratif à tous les niveaux; à la lourdeur des procédures d'approbation des retraits. L'introduction d'un mécanisme de concurrence à la fin du premier cycle s'est traduite par une amélioration des performances du programme.

VI. VERS LE DEUXIÈME CYCLE

24. Le premier cycle du programme s'est achevé le 30 juin 2005. La date de commencement du deuxième cycle a été fixée au 1^{er} juillet 2005 avec effet rétroactif. Le montant décaissé au cours du premier cycle a été de 1 211 518 DTS; les fonds disponibles pour le deuxième cycle s'élèvent à 5 848 482 DTS, y compris le solde non utilisé du premier cycle, qui y a été réaffecté.

25. Les principales recommandations pour le deuxième cycle sont les suivantes:

- i) inclure le programme dans le processus d'harmonisation et d'alignement qui a déjà commencé au Nicaragua;
- ii) améliorer la stratégie du programme et la capacité de celui-ci à répondre aux différents besoins d'un large éventail de bénéficiaires et renforcer les synergies entre les différents types de bénéficiaires et les territoires où ils vivent, y compris en étendant le programme à d'autres municipalités de la région;
- iii) réviser les indicateurs du programme, en mettant davantage l'accent sur l'amélioration de la compétitivité des petites exploitations et de leur accès aux marchés; et
- iv) réviser les méthodes de gestion du programme afin d'améliorer le système de surveillance et d'évaluation, de simplifier les procédures d'accès aux ressources et de renforcer l'aptitude des organisations de PMP à gérer des fonds.

Il est également recommandé que le FIDA et le ministère révisent leurs procédures actuelles et définissent de nouveaux mécanismes.

26. La direction du FIDA estime que l'on dispose d'une base solide pour le passage au deuxième cycle. Les modifications susmentionnées seront prises en compte dans l'accord de prêt modifié, le manuel opérationnel et les tableaux des coûts pour le deuxième cycle. Un plan de travail annuel sera adopté d'un commun accord par le ministère, le FIDA, l'IDA (en sa qualité de cofinanceur et d'institution coopérante), la DDC, la DANIDA et d'autres organismes concernés.