

a

FIDA
FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE
Conseil d'administration – Quatre-vingt-septième session
Rome, 19-20 avril 2006

RAPPORT DE SITUATION SUR LE PROGRAMME PILOTE
RELATIF À LA PRÉSENCE DU FIDA SUR LE TERRAIN

A. Historique

1. L'idée du Programme pilote relatif à la présence sur le terrain (PPPT) a été lancée lors de la consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA qui – en plus de l'appui à l'exécution – a recommandé d'entamer un dialogue sur les orientations, d'encourager la gestion des connaissances et de constituer des partenariats afin d'accroître l'impact des projets, tout en constatant que le manque de représentation du FIDA dans les pays emprunteurs gênait de plus en plus la mise en œuvre de telles mesures¹. La consultation a donc recommandé que le FIDA continue d'analyser la question du renforcement de sa présence sur le terrain et de ses capacités dans les pays et présente une proposition à ce sujet au Conseil d'administration².

2. Par conséquent, le secrétariat a entrepris une étude détaillée et a présenté à la soixante-dix-septième session du Conseil d'administration, en décembre 2002, une proposition visant à renforcer la présence du FIDA sur le terrain en accroissant ses capacités dans les pays³. Après avoir dûment délibéré sur la question, le Conseil d'administration a autorisé le secrétariat "à entreprendre l'analyse rapide de 15 pays où se déroulent des activités pertinentes dans les différentes régions"⁴. Il a également recommandé de créer un groupe de travail ad hoc du Conseil d'administration composé de représentants des trois listes pour accompagner le processus.

¹ Lors de la création du FIDA, il a été expressément décidé de confier à des institutions internationales compétentes l'administration des prêts ainsi que la surveillance et l'exécution des projets ou programmes convenus (Accord portant création du FIDA, article 7, section 2 g)).

² REPL. VI/5/R.2, page 22.

³ EB 2002/77/R.9/Rev.1.

⁴ Ibid.

3. Comme suite à cette décision, il a été constitué une équipe qui a examiné 15 cas de "présence sur le terrain". Ces études de cas ont confirmé que la tendance était à la décentralisation des activités des donateurs et que les gouvernements et d'autres parties prenantes s'attendaient de plus en plus à ce que le FIDA joue un rôle dans la concertation nationale concernant la réduction de la pauvreté. Elles ont également clairement montré que les gouvernements et les autres partenaires dans les pays (notamment la communauté des donateurs) avaient besoin que le FIDA s'implique davantage et de façon plus continue. Ces résultats confirmaient également des conclusions qui avaient été tirées antérieurement, à savoir que si les instruments actuels de présence par procuration sur le terrain permettaient au FIDA de faciliter l'exécution des projets, de manière générale, ils ne convenaient pas pour l'action catalytique relative à la concertation sur les politiques et à la constitution de partenariats⁵.

4. Conformément aux conclusions de l'équipe et à la proposition présentée par le FIDA, le Conseil d'administration a autorisé le Fonds à définir des directives et des critères pour le choix des pays, à élaborer des instruments destinés à renforcer sa présence sur le terrain et à soumettre un programme de mise en œuvre pour chacune des 15 propositions. En décembre 2003, le Conseil d'administration a approuvé le PPPT, qui devrait être mis en œuvre sur une période de trois ans avec un budget de 3 millions de USD⁶.

B. Objectifs et portée

5. Le PPPT a pour but d'aider le FIDA à réaliser sa vision et les objectifs de son cadre stratégique en renforçant l'impact qu'ont ses activités sur la situation économique du groupe visé et en accroissant les capacités locales. Pour ce faire, il se propose d'intégrer les quatre fonctions solidaires que sont l'exécution des projets, la participation effective à la concertation sur les politiques, la création de partenariats et la gestion des connaissances. Il vise également à accroître l'efficacité des mesures existantes telles que la supervision, les ateliers relatifs aux politiques et l'appui aux ONG ainsi qu'à faire en sorte que ces mesures produisent un effet de levier plus efficace en faveur des ruraux pauvres. Le PPPT est conçu de telle manière qu'il puisse se prêter à divers arrangements.

6. Le PPPT ayant été approuvé à la quatre-vingtième session du Conseil d'administration en décembre 2003, la direction du FIDA a présenté au Conseil pour information huit notes de présentation d'initiatives concernant les pays ou les groupes de pays suivants: Chine, Mongolie et République populaire démocratique de Corée; Congo et République démocratique du Congo; Honduras et Nicaragua; Inde; République-Unie de Tanzanie et Malawi; Sénégal et Gambie; Soudan; et Yémen⁷. D'autres notes ont été présentées par la suite, à savoir celles concernant la Bolivie et l'Ouganda (avril 2004⁸), le Nigéria et le Viet Nam (septembre 2004)⁹ et l'Égypte, l'Éthiopie et Haïti (décembre 2004)¹⁰.

7. Les cinq divisions régionales sont chargées chacune de trois initiatives pilotes de présence sur le terrain. Le tableau suivant indique les pays concernés, la ville où le bureau est installé et le nombre de projets/programmes couverts:

⁵ EB 2003/79/R.3/Rev.1.

⁶ EB 2003/80/R.4.

⁷ EB 2003/80/INF.7.

⁸ EB 2004/81/INF.4.

⁹ EB 2004/82/INF.8.

¹⁰ EB 2004/83/INF.8.

Initiatives pilotes de présence sur le terrain

Pays	Nombre de projets ^a	Pays	Nombre de projets ^a
Afrique de l'Ouest et du Centre		Amérique latine et Caraïbes	
République démocratique du Congo (Kinshasa) et Congo	3	Bolivie (La Paz)	2
Sénégal (Dakar) et Gambie	7	Haïti (Port au Prince)	2
Nigéria (Abuja)	3	Honduras et Nicaragua (Tegucigalpa)	4
Afrique orientale et australe		Proche-Orient et Afrique du Nord	
Éthiopie (Addis Abeba)	4	Égypte (Le Caire)	3
République-Unie de Tanzanie (Dar-es-Salam) et Malawi	5	Soudan (Khartoum)	4
Ouganda (Kampala)	5	Yémen (Sana'a)	5
Asie et Pacifique		Total: 15 bureaux	
Chine, Mongolie (Beijing) et République populaire démocratique de Corée	7		64
Inde (New Delhi)	8		
Viet Nam (Hanoi)	2		

^{a)} Il s'agit de projets figurant dans le portefeuille actuel, c'est-à-dire de projets qui ont été approuvés par le Conseil d'administration mais qui ne sont pas encore achevés. Les projets visés par le PPPT représentent 28% du portefeuille total actuel du FIDA, qui comprend 232 projets de prêt.

8. Le rapport coût-efficacité étant une considération primordiale dans le cadre du PPPT, le coût de chaque initiative est faible (environ 80 000 USD). Par conséquent, il s'agit de petites opérations dont l'effectif consiste généralement en un seul fonctionnaire de la catégorie P appuyé occasionnellement par une seule personne. L'appui logistique est assuré la plupart du temps par l'institution hôte.

9. Par contre, les programmes de pays qui bénéficient de leur appui sont importants puisqu'ils comprennent en moyenne quatre à cinq projets, un certain nombre de dons en cours, un certain nombre d'initiatives concernant les politiques et un ou deux projets en cours d'élaboration.

10. La plupart des initiatives mettent principalement l'accent sur l'appui à l'exécution, la concertation sur les politiques, la constitution de partenariats et la gestion des connaissances (voir l'annexe). Toutefois, l'importance accordée à ces différents éléments varie beaucoup d'une initiative à l'autre. Ainsi, l'initiative concernant le Congo, dont la priorité est la reconstruction après le conflit, met l'accent sur la réactivation du portefeuille et la concertation sur les politiques. Dans le cas du Soudan, la priorité est de renforcer la capacité du gouvernement à négocier des réformes. La concertation relative aux politiques est un thème que l'on retrouve dans les initiatives concernant l'Égypte, l'Éthiopie, le Nigéria, la République-Unie de Tanzanie et le Yémen. La constitution de partenariats, l'harmonisation et la coordination des donateurs constituent aussi des domaines privilégiés. Une large place est faite également à la gestion des connaissances et à la création de liens efficaces avec les réseaux existants tels que les plateformes régionales et les réseaux de communication. De nombreuses autres initiatives, par exemple celles concernant la Bolivie, la Chine, Haïti, le Honduras et l'Inde, donnent notamment la priorité à l'appui à l'exécution.

C. Dispositions relatives à la mise en œuvre et état d'avancement

11. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) accueille sept initiatives celles concernant les pays suivants: Congo, Égypte, Éthiopie, Nigéria, Ouganda, Sénégal et Yémen. Celle concernant le Soudan utilise en fait les locaux d'un service gouvernemental. Les autres partenaires sont l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), en République-Unie de Tanzanie; le Programme alimentaire mondial (PAM), en Chine et en Inde¹¹; l'Agence allemande de coopération technique (GTZ), en Bolivie; et divers gouvernements et autres dispositifs en Haïti, au Honduras, au Soudan et au Viet Nam.

12. Le PPPT est un programme triennal qui, compte tenu de sa nature pilote, est fondé sur un ensemble de critères stratégiques. Il est axé sur les besoins et s'adapte chaque fois que les circonstances l'exigent¹². Le travail de conception de toutes les initiatives était achevé à la fin de 2004.

13. Quatorze initiatives ont déjà été lancées et la quinzième (Yémen) le sera prochainement. Six initiatives étaient opérationnelles à la fin de 2004, deux autres l'étaient en juin 2005 et les six dernières en décembre 2005. Les initiatives mettant à profit des arrangements informels existants ont été les premières à être lancées.

14. Étant donné le caractère expérimental et souple du PPPT, aucun calendrier précis n'a été fixé pour chacune des initiatives. On a toutefois fait figurer dans le plan initial une clause "d'effectivité" exigeant que chaque région ait lancé au moins une initiative pour la fin de 2004. Cet objectif minimum a été atteint, mais le lancement des autres initiatives s'est étalé sur une période plus longue. Si l'on décide de clore le programme pilote à la fin de 2007 comme prévu initialement, certaines initiatives devront nécessairement être exécutées sur une période plus courte.

15. Un certain nombre de facteurs ont retardé le lancement de certaines initiatives:

- i) Étant donné que le budget et la portée limitée de chacune des initiatives sont limités, il a fallu chercher à établir des arrangements avec des institutions hôtes. La recherche d'une institution hôte appropriée, la conduite des négociations, la signature de mémorandums d'accords puis la sélection et le recrutement du personnel ont souvent pris plus de temps que prévu;
- ii) Le fait que le FIDA manquait dans une certaine mesure d'expérience non seulement pour négocier des arrangements dans les pays mais aussi établir des procédures internes adéquates pour le personnel de terrain et élaborer des mémorandums d'accord appropriés a également entraîné certains retards;
- iii) Les négociations avec des institutions partenaires privilégiées ont parfois abouti au constat que les coûts unitaires approuvés étaient insuffisants pour couvrir les besoins de ces institutions.

¹¹ L'initiative relative à la présence sur le terrain en Chine est actuellement mise en œuvre en partenariat avec le PAM à Beijing.

¹² EB 2003/80/R.4, paragraphe 28.

16. À la fin de décembre 2007, six initiatives auront été opérationnelles depuis plus de trois ans et huit depuis au moins deux ans et demi. L'expérience ainsi accumulée sera suffisante pour que le Conseil d'administration puisse décider, à sa session de septembre 2007, "s'il y a lieu de continuer, d'élargir ou de modifier le programme relatif à la présence sur le terrain ou d'y mettre fin"¹³.

17. Sur la base de ce qui précède, le Groupe de travail du Conseil d'administration sur la présence sur le terrain et le Comité d'évaluation ont décidé d'entreprendre une évaluation indépendante du PPPT comme prévu dans le calendrier initial¹⁴.

D. Enseignements tirés sur le plan opérationnel

18. Sur le plan opérationnel, le PPPT s'est révélé être un moyen extrêmement précieux de renforcer l'appui à l'exécution des projets et de permettre au FIDA de dialoguer plus activement et de façon utile avec de multiples parties prenantes. Le programme a largement contribué à faciliter les communications entre le siège du FIDA, les États membres, les projets et programmes et les institutions coopérantes. La gestion des connaissances, la constitution de partenariats et l'amélioration de la coordination des donateurs constituent d'autres domaines où les résultats préliminaires ont été encourageants. En outre, certaines des initiatives pilotes ont également contribué à améliorer l'appui à la conception, à l'évaluation préalable et à la supervision des projets en créant un réseau local de personnes et d'institutions spécialisées et en faisant appel à des prestataires locaux pour fournir au meilleur coût les services requis.

19. Étant donné la taille importante du programme en cours (paragraphe 9), le personnel assurant la présence sur le terrain est très sollicité, notamment dans les pays où la coordination des donateurs et l'harmonisation sont essentielles. Cela l'oblige à hiérarchiser ses activités, par exemple en limitant sa participation à des réunions et à des ateliers. À mesure que l'on acquerra de l'expérience, le FIDA pourra déterminer les activités présentant la plus haute valeur ajoutée, puis utiliser cette information pour redéfinir la portée du programme. En outre, des indications supplémentaires doivent être données pour ce qui est de la participation du personnel assurant la présence sur le terrain à un certain nombre d'autres mécanismes tels que ceux concernant la supervision ou le contrôle direct à un des projets. De même, des efforts supplémentaires devront être déployés pour établir une relation de travail plus étroite avec les institutions hôtes afin de veiller à ce que les besoins des unités assurant la présence du FIDA sur le terrain se voient accorder avec le degré de priorité voulu. Enfin, bien que l'on accorde beaucoup d'importance au caractère novateur et à la diversité des arrangements relatifs à la présence sur le terrain, il sera nécessaire d'assurer une certaine uniformité en ce qui concerne les conditions d'emploi, les statuts et les questions similaires.

¹³ EB 2003/80/R.4, paragraphes 1 et 29.

¹⁴ Le Bureau de l'évaluation doit commencer cette évaluation au quatrième trimestre de 2006. Les consultations entre le Bureau de l'évaluation et le Département gestion des programmes ont déjà commencé.

**ÉTAT D'AVANCEMENT DU PROGRAMME PILOTE
RELATIF À LA PRÉSENCE SUR LE TERRAIN – RÉCAPITULATION**
(au 15 février 2006)

Pays	Ville où se trouve le bureau	Institution partenaire ^{a)}	Grands axes	Situation
Afrique de l'Ouest et du Centre				
République démocratique du Congo et Congo	Kinshasa	PNUD	Reconstruction après-conflit, réactivation du portefeuille, concertation sur les politiques, représentation, suivi de la dette.	Mémorandum d'accord signé et personnel en place depuis janvier 2006.
Nigéria	Abuja	PNUD	Concertation sur les politiques et amélioration de l'application des politiques (stratégie nationale de développement et d'autonomisation économiques); politiques régionales de recherche et de développement (Institut international d'agriculture tropicale); gestion des connaissances; appui à l'exécution pour la supervision et le suivi.	Mémorandum d'accord signé et personnel en place depuis janvier 2006.
Sénégal et Gambie	Dakar	PNUD	Création de partenariats, représentation, appui à l'exécution: supervision directe (Gambie); influence sur les politiques: décentralisation, financement rural et microentreprises; plate-forme régionale sur les politiques et FIDAFRIQUE, gestion des connaissances; organisations d'agriculteurs (société civile).	Mémorandum d'accord signé et personnel en place depuis décembre 2005.
Afrique orientale et australe				
Éthiopie	Addis Abeba	PNUD	Meilleure coordination pour mettre en place une approche commune concernant les stratégies de réduction de la pauvreté; partage des connaissances; appui à l'exécution; création de partenariats. Thèmes retenus: financement rural, commercialisation, petite irrigation.	Mémorandum d'accord signé et personnel en place depuis septembre 2005.
République-Unie de Tanzanie et Malawi	Dar-es-Salaam	FAO	Stratégies concernant la pauvreté rurale; promotion d'un lien entre le FIDA et les programmes nationaux.	Mémorandum d'accord signé et personnel en place depuis février 2004.
Ouganda	Kampala	Ministère des collectivités locales / PNUD	Création de partenariats, concertation sur les politiques en faveur des pauvres; alignement du programme du FIDA sur les programmes nationaux, dont approches sectorielles.	Mémorandum d'accord signé et personnel en place avant le démarrage du PPPT.

ANNEXE

Pays	Ville où se trouve le bureau	Institution partenaire ^{a)}	Grands axes	Situation
Asie et Pacifique				
Chine, Mongolie et République populaire démocratique de Corée	Beijing	PAM	Appui à l'exécution, création de partenariats, influence sur les politiques, gestion des connaissances.	Un nouveau mémorandum d'accord avec le PAM sera signé prochainement.
Inde	New Delhi	PAM	Appui à l'exécution, gestion des connaissances, création de partenariats, influence sur les politiques.	Mémorandum d'accord signé et personnel en place avant le démarrage du PPPT.
Viet Nam	Hanoï	Arrangement relatif à la fourniture de services consultatifs	Influence sur les politiques, apprentissage; création de partenariats.	Personnel en place depuis avril 2005.
Amérique latine et Caraïbes				
Bolivie	La Paz	GTZ	Exécution, supervision, création de partenariats, gestion des connaissances.	Personnel en place depuis octobre 2004.
Haïti	Port-au-Prince	Fonds d'assistance économique et sociale (FAES)	Appui à l'exécution et à la supervision; concertation sur les politiques; création de partenariats; gestion des connaissances.	Personnel en place depuis janvier 2005.
Honduras et Nicaragua	Tegucigalpa	BCIE	Principalement appui à l'exécution – supervision; document de stratégie sur la réduction de la pauvreté.	Personnel en place depuis février 2004.
Proche-Orient, Afrique du Nord et Europe centrale				
Égypte	Le Caire	PNUD	Concertation sur les politiques – orientation en faveur des pauvres des institutions et des politiques; appui à l'exécution; création de partenariats; harmonisation; gestion des connaissances.	Mémorandum d'accord signé et personnel en place depuis décembre 2005.
Soudan	Khartoum	PNUD	Renforcement des capacités – réformes négociées avec de multiples parties prenantes; gestion des connaissances. Coordination des donateurs – participation à l'unité centrale de coordination de tous les projets du FIDA.	Mémorandum d'accord signé et personnel en place depuis décembre 2005.
Yémen	Sana'a	À déterminer	Concertation sur les politiques en faveur des pauvres; gestion des connaissances.	Consultations en cours. Le personnel sera bientôt en place.

^a BCIE: Banque centraméricaine d'intégration économique
 FAO: Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
 GTZ: Agence allemande de coopération technique
 PAM: Programme alimentaire mondial
 PNUD: Programme des Nations Unies pour le développement