

a

FIDA

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Conseil d'administration – Quatre-vingt-huitième session

Rome, 13-14 septembre 2006

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DE SAO TOMÉ-ET-PRINCIPE

**RAPPORT SUR L'EXÉCUTION DU PREMIER CYCLE DU
PROGRAMME D'APPUI PARTICIPATIF À L'AGRICULTURE FAMILIALE
ET À LA PÊCHE ARTISANALE
FINANCÉ AU TITRE DU MÉCANISME FLEXIBLE DE FINANCEMENT**

Pour: **Information**

Note à l'intention des Administrateurs

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour information.

Afin que le temps imparti aux réunions du Conseil soit utilisé au mieux, les Administrateurs qui auraient des questions techniques sur le présent document sont invités à se mettre en rapport, avant la session, avec le responsable du FIDA ci-après:

Norman Messer

Responsable de programmes de pays

tél.: +39-06-5459-

courriel: n.messer@ifad.org

Les demandes concernant la transmission des documents de la présente session doivent être adressées à:

Deirdre McGrenra

Fonctionnaire responsable des organes directeurs

tél.: +39-06-5459-2374

courriel: d.mcgrenra@ifad.org

**RAPPORT SUR L'EXÉCUTION DU PREMIER CYCLE DU
PROGRAMME D'APPUI PARTICIPATIF À L'AGRICULTURE FAMILIALE
ET À LA PÊCHE ARTISANALE
FINANCÉ AU TITRE DU MÉCANISME FLEXIBLE DE FINANCEMENT**

I. INTRODUCTION

1. Le Conseil d'administration a approuvé la création du Mécanisme flexible de financement (MFF) à sa soixante-quatrième session tenue en septembre 1998. Les trois principaux points qui différencient un prêt accordé au titre du MFF et un prêt classique du FIDA sont les suivants:

- a) une période de prêt plus longue, afin de permettre la réalisation d'objectifs de développement durable;
- b) une conception progressive et itérative dans le cadre de la mise en œuvre de cycles distincts de trois à quatre ans; et
- c) la définition des conditions préalables clairement définies, ou "déclencheurs" qui permettent d'embrayer sur les cycles ultérieurs.

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

3. Le présent document fait le point sur les progrès accomplis dans la réalisation du Programme d'appui participatif à l'agriculture familiale et à la pêche artisanale au regard des conditions de déclenchement du deuxième cycle. Il s'appuie sur les éléments du rapport d'évaluation du premier cycle et de la mission de formulation du deuxième cycle effectuée en septembre 2005.

II. RAPPEL

4. Le Programme d'appui participatif à l'agriculture familiale et à la pêche artisanale a été approuvé par le Conseil d'administration en avril 2001, et il est entré en vigueur le 25 février 2003. Le prêt, d'une durée de 12 ans, comporte quatre cycles distincts de quatre ans chacun.

5. Ce programme a été conçu pour fournir un engagement à long terme à Sao Tomé-et-Principe, compte tenu notamment du processus radical de restructuration rurale en 1991, enclenché avec le lancement de la réforme agraire. Cet appui permettra d'atteindre un certain nombre d'objectifs relatifs à la professionnalisation des prestataires de services du secteur rural et à la création d'une institution de microfinancement rural viable.

6. L'objectif global du programme consiste à améliorer les conditions de vie et les revenus des femmes et des hommes qui vivent de la petite agriculture rurale et de la pêche artisanale.

7. Le programme s'articule autour de quatre composantes:

8. **Restructuration du secteur rural.** Cette composante a pour objet: a) de renforcer les associations communautaires; b) d'élaborer un programme d'alphabétisation fonctionnel pour les associations communautaires; c) de renforcer les organisations professionnelles; et d) de contribuer au développement des conseils ruraux locaux.

9. **Renforcement des services fournis au secteur rural.** Cette composante vise à établir des services viables et durables pour le secteur rural, en complément des services fournis grâce au financement d'autres donateurs; il s'agit notamment: a) de mettre en place des services financiers décentralisés; b) d'apporter des services de vulgarisation (agriculture, petit élevage et sylviculture), et c) d'établir un système de gestion participative des ressources halieutiques côtières.

10. **Appui aux activités économiques et à l'innovation.** Cette composante vise à éliminer les obstacles auxquels se heurtent les ruraux pauvres en raison de la saturation des marchés intérieurs. Il s'agit notamment de trouver des débouchés à l'exportation qui, compte tenu de la taille du pays, passe nécessairement par la conquête de créneaux de niche, tandis que le marché intérieur se prête à une stratégie de diversification. Les deux sous-composantes visent à: a) conquérir de nouveaux marchés au niveau local et international et b) mettre le groupe cible en mesure d'accéder à ces nouveaux marchés et d'obtenir les bénéfices croissants tirés de ces nouveaux débouchés.

11. **Gestion du programme.** Cette composante a été conçue pour accompagner la restructuration du secteur rural déjà engagée. L'idée de base est de donner au groupe cible les moyens d'assumer de plus en plus son propre développement. En pratique cela doit se traduire par la création d'une association au sein de laquelle un partenariat s'instaure entre les organisations d'agriculteurs et de pêcheurs, les fédérations, les ONG prestataires de services et les représentants des pouvoirs publics. Au sein de cette association, à compter du deuxième cycle, les représentants des groupes d'agriculteurs et de pêcheurs seront majoritaires. La gestion quotidienne du programme est confiée à un organe d'exécution.

III. RÉSULTATS OBTENUS AU COURS DU PREMIER CYCLE DU PROGRAMME

12. À l'issue des trois premières années du programme (de février 2003 à février 2006), qui correspondent au premier cycle MFF, les résultats suivants ont été obtenus:

13. Une ONG nationale met en œuvre la composante portant sur la restructuration du secteur rural. Une vingtaine d'associations de petits paysans ont été restructurées, ce qui a permis de constituer des organisations de producteurs de cacao biologique qui regroupent 780 membres au total (dont 38% de femmes). Selon une étude réalisée par l'unité de suivi et d'évaluation du programme, 68% des producteurs de cacao biologique considèrent que ces associations fonctionnent bien, 29% ont le sentiment qu'elles fonctionnent très bien et 3% trouvent qu'elles fonctionnent mal. Une coopérative d'exportation et de commercialisation regroupant 20 associations légalement enregistrées a été créée. Les comités de gestion chargés des services administratifs et financiers dans le sous-secteur du cacao biologique ont reçu une formation. Quatre communautés de producteurs de cacao et deux communautés de pêcheurs ont bénéficié de cours d'alphabétisation fonctionnelle des adultes. Les responsables d'associations ont été formés à la gestion financière et à la comptabilité. Par ailleurs, des bulletins d'information et des tarifs ont été publiés et diffusés sur la radio nationale.

14. Au titre de la composante visant à renforcer les services au secteur rural, l'Association pour le développement agricole et la protection de l'environnement, qui est chargée de la vulgarisation dans le cadre du programme, a travaillé dans 96 communautés.

15. Dans le cadre de la composante concernant les activités économiques et l'innovation, un contrat a été signé avec Kaoka, un fabricant français de chocolat qui fournit une série de magasins réputés en

Europe et dans le monde. Depuis 1999, une grande partie des petits paysans de Sao Tomé-et-Principe produisent du cacao. L'essor du créneau du cacao biologique constitue pour ces paysans une protection appréciable contre les variations du cours du cacao classique (le contrat d'exportation passé avec Kaoka garantit le prix de vente pendant cinq ans) et leur procure les ressources et les incitations permettant de poursuivre leur diversification. Grâce à la production et à la commercialisation du cacao biologique, les revenus des paysans ont plus que doublé au cours du premier cycle du programme. Cet accroissement spectaculaire, a permis aux organisations regroupant les petits paysans de mettre en place des fonds sociaux au profit de leurs membres. Pour peu que les rendements de cacao biologique restent suffisants, les ménages concernés devraient se sortir de la pauvreté à plus ou moins brève échéance.

16. Une ONG nationale a été chargée de réaliser les activités relatives à la filière du poisson frais. Cinq bassins isothermes ont été installés sur quatre plages; ils sont gérés par un ou plusieurs intermédiaires qui achètent le poisson, le nettoient et le stockent dans les bassins avant de le vendre. La fraîcheur et la qualité du poisson sont garanties, et l'ONG a créé une marque haut de gamme qui figure sur les produits. Globalement, la pêche a augmenté de 50%, tandis que le prix d'achat du poisson aux pêcheurs et aux intermédiaires qui participent au programme a quasiment doublé. Le nombre d'acheteurs de poisson de qualité supérieure est passé de 4 à 105 entre 2003 et 2004.

17. Pour chacune des composantes, les déclencheurs suivants ont été définis:

a) **Restructuration du secteur rural**

- i) Au moins 10% des organisations communautaires existantes sont complètement autonomes, et moins d'un tiers nécessite encore un appui intensif;
- ii) Des activités intercommunautaires ont été réalisées.

b) **Le renforcement des services au secteur rural**

- i) Les trois sous-composantes sont opérationnelles et le cadre de la microfinance a été réorganisé.

c) **Appui aux activités économiques et à l'innovation**

- i) Au moins 10% des communautés rurales en place se sont lancées dans des activités économiques novatrices.

d) **Gestion du programme**

- i) les manuels de mise en œuvre du programme sont appliqués;
- ii) les instruments du programme sont opérationnels;
- iii) les décaissements sont conformes à la stratégie du programme;
- iv) les relations avec les contractants sont gérées efficacement; et
- v) le système de suivi et évaluation est opérationnel.

IV. ENSEIGNEMENTS TIRÉS

18. **Intérêt de la démarche de MFF.** Le MFF fait ses preuves en tant qu'instrument utile à la réalisation de l'un des principaux objectifs stratégiques du FIDA, à savoir le renforcement des organisations des ruraux pauvres. En effet, pour intervenir de manière à atteindre un tel objectif, à la fois

tangible, structurel, mais aussi qualificatif et axé sur les processus, il faut disposer de suffisamment de temps et de flexibilité dans la gestion. Le choix des déclencheurs – qui intéressent essentiellement le développement institutionnel et le développement du secteur privé dans son ensemble – a contribué à cibler au mieux les priorités et les activités du programme. Celui-ci est très novateur, car il appuie la participation de structures communautaires privées à l'économie du pays, de la région et du monde. Le MFF a favorisé l'ouverture à l'apprentissage par la pratique à l'échelon local et national, ce qui a suscité une puissante dynamique socioéconomique propice à un développement économique et social équitable et collectif. Cet essor a bénéficié de l'émergence de créneaux pour les produits biologiques certifiés qui alimentent les chaînes d'approvisionnement et de valeur dont le programme favorise le développement, tout particulièrement dans le cas du cacao biologique.

19. **Autres enseignements importants.** Par ailleurs, le premier cycle du programme, a permis de tirer un certain nombre d'autres enseignements:

- a) le programme s'est appuyé sur les précédentes interventions du FIDA dans le pays, ce qui lui a donné des bases solides pour une mise en œuvre efficace axée sur les résultats;
- b) les réformes foncières déjà réalisées ont contribué de manière significative à réunir les conditions nécessaires à une réduction durable de la pauvreté;
- c) la certification des produits biologiques et équitables permet d'obtenir un surcroît de bénéfices intéressants, de même que les progrès du stockage et de la qualité des produits;
- d) le cacao biologique contribue à accroître nettement les revenus des paysans et à leur fournir les ressources et les incitations nécessaires pour continuer à diversifier leur production;
- e) l'approche reposant sur les filières de produits permet de favoriser une répartition plus équitable des bénéfices au profit des intervenants d'amont, d'augmenter le nombre d'intervenants et d'éviter les situations dans lesquelles quelques individus accaparent une part trop importante des marchés et des bénéfices;
- f) si nécessaire, il convient d'arbitrer entre la nécessité de cibler les communautés rurales pauvres et la viabilité des activités, sans perdre de vue la dynamique dans laquelle elles s'inscrivent; et
- g) dans le cas de petits pays insulaires comme Sao Tomé-et-Principe, il convient de s'assurer que les pouvoirs publics proposent un environnement porteur permettant aux producteurs d'exploiter les créneaux à l'exportation, mais cela ne doit pas se faire au détriment de l'économie locale et de la sécurité alimentaire locale, lesquelles doivent continuer à figurer en tête des priorités.

20. **Défis à relever dans le cadre du deuxième cycle.** Cette nouvelle phase devra être mise à profit pour améliorer les modalités d'organisation de l'exécution, en précisant les "règles du jeu"; il faudra donc définir précisément la répartition des rôles et des responsabilités, limiter autant que possible les conflits d'intérêt et séparer sans aucune ambiguïté la sphère publique et la sphère privée sans pour autant trahir le principe de collaboration négociée entre les parties prenantes propice à la création de partenariats publics-privés. Il faudra par ailleurs améliorer la contribution du programme à l'émancipation socioéconomique des femmes en mettant systématiquement en avant les activités qui y concourent. Enfin, ce deuxième cycle sera l'occasion d'intensifier les activités sur l'île de Principe, ce qui présente des difficultés considérables, notamment sur le plan de la logistique et du suivi-évaluation.

V. RÉALISATION DES CONDITIONS DE DÉCLENCHEMENT DU DEUXIÈME CYCLE

21. **État d'avancement du programme et réalisation des conditions de déclenchement.** Selon le rapport de la mission d'évaluation conduite au terme du premier cycle, les activités de développement de la filière de commercialisation engagées dans le cadre du programme sont prometteuses et bénéficient de l'appui direct du secteur privé. Dans le secteur du cacao biologique, par exemple, la filière de commercialisation sera pleinement autonome d'ici à la fin de 2007: elle pourra désormais se passer de l'appui d'un projet ou du secteur public, et la coopérative de cacao biologique regroupant les petits paysans prendra la responsabilité des opérations. La même évolution est envisagée pour la filière de commercialisation de poisson frais de qualité supérieure. Le rapport note également que les communautés qui participent à ces filières de commercialisation, en particulier celles qui sont engagées dans la filière la plus développée, à savoir celle du cacao biologique, ont utilisé une partie des revenus supplémentaires tirés de la vente de cacao pour créer des systèmes d'assurance mutuelle communautaire autochtones qui versent des allocations à leurs membres en temps de crises. Le contraste entre ce succès et l'échec des nombreux dispositifs de microfinance mis en place sous l'égide de donateurs et/ou du gouvernement est saisissant. Cela étant, la mission d'évaluation a considéré que l'organisation institutionnelle du programme devait être remodelée afin d'en accroître l'efficacité et l'efficacé.

22. Dans l'ensemble, les conditions de déclenchement ont été réalisées. L'un des déclencheurs – relatif à la réorganisation de la microfinance et au succès de la mise en œuvre des sous-composantes concernées – n'est plus d'actualité puisqu'aucune activité intéressant la microfinance n'a été engagée dans le cadre du programme, en raison de l'ingérence du gouvernement et de donateurs dans ce domaine. De surcroît, puisqu'il n'est pas prévu de financer des activités intéressant la microfinance au cours du deuxième cycle, le non-respect de cette condition de déclenchement ne devrait pas empêcher le passage au deuxième cycle.

VI. CONCLUSIONS

23. Compte tenu de ce qui précède et puisque les conditions de déclenchement du deuxième cycle sont remplies, le programme est jugé apte à passer au deuxième cycle. À l'instigation du rapport d'évaluation établi au terme du premier cycle, plusieurs modifications ont été apportées à l'exécution du deuxième cycle ainsi qu'à l'affectation des produits du prêt, et les conditions de déclenchement du troisième cycle ont été décidées.

24. **Modifications apportées à la mise en œuvre du deuxième cycle.** Conformément aux principes du MFF, et compte tenu du fait que le budget de la composante relative à la microfinance n'a pas été dépensé, la mission effectuée au terme du premier cycle a proposé la création d'un fonds de développement des infrastructures rurales afin de répondre aux besoins pressants d'équipements collectifs, en particulier pour les femmes. Cet aspect est particulièrement important, car aucune autre intervention portant sur le développement des infrastructures rurales n'est actuellement engagée dans le pays. Le dispositif de gestion et de mise en œuvre proposé pour ce fonds s'inspire de la formule utilisée de 2000 à 2002 à Sao Tomé-et-Principe pour gérer les fonds du système de stabilisation des recettes d'exportation (STABEX) affectés au financement d'équipements collectifs, qui a donné toute satisfaction. Ce fonds pour les infrastructures rurales se substituera aux activités de finance rurale. Par ailleurs, afin de rationaliser l'organisation institutionnelle et de séparer la sphère publique et la sphère privée, un autre changement est proposé: le conseil d'administration de l'association locale chargée de gérer les projets de développement de l'agriculture familiale et de la pêche artisanale serait uniquement chargé de contrôler les activités du fonds pour l'infrastructure rurale, et non celles des filières de produits, à caractère commerciale.

25. **Réaffectation des fonds du prêt.** Le tableau ci-dessous présente l'affectation du produit du prêt jusqu'au terme du premier cycle, les prévisions d'affectation des fonds nécessaires pour le deuxième cycle, et le solde qui servira à financer les besoins des deux cycles restants. Le deuxième cycle a

commencé le 1^{er} mars 2006 et s'achèvera le 28 février 2009. Les troisième et quatrième cycles devraient se dérouler du 1^{er} mars 2009 au 30 septembre 2015.

| Catégorie de dépenses | Montant (en droits de tirage spéciaux) | Pourcentage des dépenses autorisées |
|---|---|--|
| Budget du premier cycle | | |
| Véhicules | 155 000 | 100% (hors taxes) |
| Équipement | 55 000 | 100% (hors taxes, ou 80% taxes comprises) |
| Formation et études | 80 000 | 100% |
| Assistance technique | 141 000 | 100% |
| Contrats de prestation de service | 70 000 | 100% (hors taxes) |
| Dépenses de fonctionnement | 263 000 | 100% |
| Frais de personnel | 430 000 | 100% |
| Fonds de soutien | 186 000 | 100% |
| Non affecté | - | |
| Sous-total | 1 380 000 | |
| Budget du deuxième cycle | | |
| Véhicules | 40 000 | 100% (hors taxes) |
| Équipement | 390 000 | 100% (hors taxes, ou 80% taxes comprises) |
| Formation et études | 170 000 | 100% |
| Assistance technique | 480 000 | 100% |
| Contrats de prestation de service | 540 000 | 100% (hors taxes) |
| Dépenses de fonctionnement | 260 000 | 100% |
| Frais de personnel | 470 000 | 100% |
| Fonds de soutien | - | |
| Fonds pour les infrastructures rurales | - | |
| Équipements collectifs et contrats de résultats | 560 000 | 100% (hors taxes) |
| Gestion | 360 000 | 100% (hors taxes) |
| Non affecté | 100 000 | |
| Sous-total | 3 370 000 | |
| Budget des cycles 3 et 4 | 3 200 000 | |
| Total | 7 950 000 | |

26. **Modification de l'accord de prêt.** Les annexes I et III de l'accord de prêt ont été amendées afin de prendre en compte les modifications apportées à la description du programme et aux déclencheurs du passage au troisième cycle. Les modifications apportées au programme et la réaffectation des fonds par chapitre comptable et en pourcentage du financement ont fait l'objet d'un accord de prêt révisé que l'emprunteur a signé le 14 mars 2006.