

a

FIDA
FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE
Conseil d'administration – Quatre-vingt-huitième session
Rome, 13-14 septembre 2006

EXÉCUTION DU PREMIER CYCLE
DU
PROGRAMME PARTICIPATIF DE DÉVELOPPEMENT RURAL EN HAUTE-GUINÉE
AU TITRE DU MÉCANISME FLEXIBLE DE FINANCEMENT

Pour: **Information**

Note à l'intention des membres du Conseil d'administration

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:

Luyaku Loko Nsimasi

Chargé de programme de pays

tél.: +39-06-5459-2147

courriel: l.nsimasi@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

**EXÉCUTION DU PREMIER CYCLE
DU
PROGRAMME PARTICIPATIF DE DÉVELOPPEMENT RURAL EN HAUTE-GUINÉE
AU TITRE DU MÉCANISME FLEXIBLE DE FINANCEMENT**

1. L'attention du Conseil d'administration est appelée sur les informations présentées ci-après concernant l'exécution du premier cycle du Programme participatif de développement rural en Haute-Guinée (République de Guinée), qui est financé au titre du Mécanisme flexible de financement (MFF).

I. INTRODUCTION

2. Le Conseil d'administration a approuvé la création du MFF à sa soixante-quatrième session, en septembre 1998. Les trois grandes différences entre un prêt accordé au titre du MFF et un prêt classique du FIDA sont les suivantes:

- une durée de remboursement plus longue (de 10 à 12 ans) afin de permettre la réalisation d'objectifs de développement durable;
- un processus continu et évolutif de formulation, par la mise en œuvre de cycles distincts de trois à quatre ans; et
- des conditions préalables bien définies, ou «déclencheurs», pour le passage aux cycles suivants.

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

4. La présente note d'information, qui se fonde sur les résultats de la mission d'évaluation du premier cycle organisée en mars 2006, a pour objet de rendre compte des progrès accomplis par le Programme participatif de développement rural en Haute-Guinée dans la réalisation des déclencheurs fixés pour le premier cycle. La mission était composée d'administrateurs du Bureau du Contrôleur, du Service juridique et de la Division Afrique de l'Ouest et du Centre.

II. GÉNÉRALITÉS

5. Le programme a pour objectif général de contribuer à l'amélioration durable des revenus et des conditions de vie du groupe cible, et tout particulièrement des femmes et des autres groupes vulnérables de la population. Ses objectifs spécifiques consistent à: i) favoriser la formation d'organisations de base qui soient autogérées, durables et capables de prendre en charge leur propre développement; ii) promouvoir des services financiers ruraux qui soient viables et qui s'attachent en particulier à répondre aux besoins des femmes; iii) relever les revenus agricoles et non agricoles des ménages; et iv) faire en sorte que la planification et l'utilisation des ressources du programme soient rationnelles et participatives, tout en encourageant la coordination avec d'autres donateurs.

6. Le premier cycle du programme visait principalement à mettre en place des institutions, des mécanismes et des procédures et à s'assurer de leur bon fonctionnement, ainsi qu'à entreprendre des activités d'investissement. Le deuxième cycle permettra de continuer de renforcer le cadre institutionnel et d'étendre les activités d'investissement. Le troisième et dernier cycle cherchera surtout à consolider les réalisations du programme et à mettre en œuvre une stratégie de retrait qui permette d'inscrire dans la durée les activités appuyées par le programme.

7. Les principales composantes du programme sont les suivantes:

- **Renforcement des capacités locales.** Il s'agit de renforcer les capacités des communautés et des collectifs de base, en particulier des femmes et des autres groupes vulnérables, de prendre en charge leur propre développement. À cette fin, le programme prévoit: i) le lancement d'une campagne d'information sur le programme afin de faire connaître l'approche suivie, l'importance accordée à la parité hommes-femmes, l'appui que le programme est susceptible d'apporter et ses éventuelles limitations; et ii) une aide à l'analyse participative des principaux obstacles auxquels se heurtent les hommes et les femmes dans les villages visés, des actions qu'ils jugent prioritaires pour lever ces obstacles et des ressources qu'ils pourront y consacrer. Les structures sociales et les organisations existantes appuieront la formation de groupes sur une base volontaire. Le choix des priorités autour desquelles sera articulé le calendrier d'exécution et la formation des groupes se fera dans un souci de protéger les intérêts des femmes. Les membres des groupes à adhésion facultative et les personnes qui en feront la demande recevront des cours d'alphabétisation fonctionnelle.
- **Appui aux initiatives locales et au développement agricole.** Le programme financera à la fois: i) des microprojets identifiés et conçus de manière participative; et ii) des activités de développement agricole et des initiatives locales ne pouvant être rangées dans la catégorie des microprojets. Les microprojets seront de deux types: i) des infrastructures sociales (écoles, centres de soins, réseaux d'approvisionnement en eau potable, centres d'alphabétisation, centres communautaires, etc.); et ii) des infrastructures susceptibles de réduire les coûts locaux de transaction, et notamment la réfection et la modernisation des routes, la construction ou la répartition de marchés, d'abattoirs et de magasins villageois. Le programme financera également des activités d'appui à l'agriculture et à la commercialisation des produits.
- **Services financiers ruraux.** Le programme contribuera à la formation d'une cinquantaine d'associations locales répondant plus spécialement aux besoins des femmes. Les associations de services financiers (ASF) s'occuperont surtout de prêts individuels, d'un montant peu élevé et exigibles à court terme. Il faudra prévoir d'autres sources de financement pour les microprojets à caractère productif nécessitant un financement à longue échéance, par exemple l'achat de matériel de transformation. C'est dans ce but que le programme financera, autant que faire se peut, des prêts à court et à moyen terme aux intermédiaires financiers existants, tels que le crédit rural, ou en offrant des garanties pour les prêts accordés par les banques commerciales. La Banque centrale supervisera les opérations financières des ASF tandis que le Ministère de l'agriculture et de l'élevage participera au contrôle des aspects techniques de ces services financiers locaux innovants. Le programme apportera un appui aux deux institutions susmentionnées, qui recevront du matériel et des formations, et dont les frais de déplacement sur le terrain seront pris en charge.

- **Coordination et gestion du programme.** La responsabilité de l'exécution du programme a été confiée au Ministère de l'agriculture et de l'élevage. Une unité de coordination du programme, qui est autonome du point de vue administratif et financier, a été établie à Kankan et elle assure la coordination d'ensemble des activités mises en œuvre au titre des projets. Le comité de pilotage du programme, présidé par un représentant du Ministère, est responsable de l'approbation du plan de travail et budget annuel. Pendant le troisième cycle, le comité sera coprésidé par un représentant des bénéficiaires. Un système participatif de suivi et évaluation (S&E) a été mis en place afin d'assurer le suivi des réalisations du programme.

III. RÉALISATIONS DU PROGRAMME AU COURS DU PREMIER CYCLE

8. Un certain nombre de problèmes se sont posés au démarrage du programme et ils s'expliquent avant tout par la suspension du portefeuille décidée à plusieurs reprises pour cause d'arriérés, par le renouvellement rapide du personnel du projet, et par le décaissement insuffisant et tardif des fonds de contrepartie. Tous ces problèmes ont fait que l'exécution a pris du retard et que le premier cycle a duré cinq ans au lieu de trois. Pendant les cinq premières années de la période d'exécution du programme (2001-2006)¹, des dispositions institutionnelles ont été prises pour pouvoir mener à bien les activités du programme à l'échelon national et dans la région administrative de Kankan, qui est la zone visée par le programme.

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

- Sur les 100 groupements d'agriculteurs qui ont été constitués ou renforcés, 73% ont désormais un statut juridique et un règlement intérieur. Dix diagnostics participatifs et les plans de développement correspondants ont été préparés.
- Quelque 7 200 personnes, dont 60% environ sont des femmes, ont reçu une formation dans de nombreux domaines, parmi lesquels l'animation de groupe et l'alphabétisation.
- Quelque 70 microprojets ont été identifiés à l'issue d'un processus participatif.
- Une cinquantaine de kilomètres de routes de desserte rurale et de ponts ont été construits.
- Les 13 ASF qui ont vu le jour fonctionnent à plein régime et octroient des crédits. Des quelque 8 800 prêts accordés par les ASF, 65% l'ont été à des femmes.
- Des études ont été réalisées, en particulier une étude anthropométrique et un bilan de la filière de production du karité.

10. Le prêt du FIDA s'élève à 10,2 millions de DTS, et sur ce total 2,3 millions de USD ont été alloués au premier cycle. Vers la fin du mois de septembre 2006, ce montant aura été décaissé dans son intégralité. Il y a eu des versements tardifs dans la plupart des catégories en raison des longues périodes pendant lesquelles le portefeuille du FIDA a été suspendu.

IV. ENSEIGNEMENTS TIRÉS

11. Le premier cycle du programme a permis de dégager un certain nombre d'enseignements importants, dont l'intérêt va parfois au-delà de la sphère du programme considéré.

¹ En raison des suspensions successives du portefeuille du FIDA pour cause d'arriérés, l'exécution du programme n'a été effective que pendant trois ans environ sur les cinq années considérées.

12. **Montage institutionnel.** L'adéquation et l'efficacité de l'architecture institutionnelle mise en place pour gérer et orienter le programme doivent être régulièrement réexaminées. Au cours de la mission d'évaluation du premier cycle, les parties prenantes ont mis en évidence un certain nombre de problèmes qui sont susceptibles d'appeler des ajustements au niveau de la conception du programme et qui concernent:

- **Les comités consultatifs communautaires.** Il n'a pas été jugé utile de créer ces comités dont les responsabilités et les rôles sont proches de ceux que jouent les conseils communautaires dans le système décentralisé de l'administration locale.
- **Le financement des microprojets.** La stratégie consistant à financer les microprojets par des prêts bancaires de petit montant, telle qu'énoncée dans le rapport de préévaluation, n'était pas en phase avec la réalité d'une région comme Kankan qui ne compte aucun établissement bancaire. Il aurait fallu proposer des mécanismes et des stratégies de rechange pour résoudre un problème aussi important.
- **Les organismes d'exécution.** Les capacités financières, humaines et techniques de la plupart des organismes d'exécution dans la région étaient très déficientes. Il aurait donc fallu adapter à la situation locale les critères classiques qui s'appliquent aux modalités de paiement.
- **La stratégie de retrait.** La stratégie de retrait et la question de la durabilité des réalisations du programme n'ont pas été traitées à fond au stade de la formulation. Il faudra que la stratégie soit analysée de près et mise en place la première année de l'exécution du deuxième cycle.
- **Le renouvellement du personnel.** Les taux de renouvellement du personnel ont été élevés, surtout au sein de l'unité administrative et financière. La gestion financière du programme en a pâti.
- **Les suspensions du portefeuille.** Le portefeuille du FIDA a été suspendu à plusieurs reprises, ce qui a considérablement entravé la mise en œuvre du programme.

13. **Pertinence de l'approche MFF.** Le programme participe d'une démarche innovante dans la mesure où il se propose de créer des organes de représentation à un échelon supérieur, qui serviront d'instances de prise de décisions et qui poursuivront les activités de développement rural quand le programme sera achevé. Le programme vise par ailleurs à accroître la participation des bénéficiaires à la sélection et à la supervision du travail des prestataires de services intervenant dans le cadre des microprojets, pour la porter à un niveau jamais atteint en Guinée. Il a été estimé que, pour se matérialiser, cette démarche ambitieuse devrait s'inscrire dans un processus de longue haleine et qu'elle exigerait une grande souplesse, car l'architecture institutionnelle la mieux indiquée n'avait pas été déterminée au préalable. En outre, il a été estimé qu'il serait indispensable de procéder à des évaluations périodiques et de reconfigurer le programme pour tenir compte de l'expérience acquise au fur et à mesure. Pour toutes ces raisons, l'approche MFF a été retenue comme étant celle qui répondrait le mieux aux besoins susmentionnés.

14. Il semble bien que l'approche MFF soit utile pour améliorer l'efficacité du programme, mais le renforcement des institutions, prévu au stade de la formulation et destiné à mettre ces dernières en position de remplir correctement leur rôle, prendra manifestement beaucoup de temps. Pendant la mission d'évaluation [du premier cycle], toutes les parties prenantes, au nombre desquelles le

gouvernement et les institutions participantes, se sont accordées à dire qu'il fallait revoir la conception du programme.

V. RÉALISATION PENDANT LE PREMIER CYCLE DES FACTEURS DÉCLENCHEURS

15. Le principal objectif du programme pendant le premier cycle était de mettre en place les institutions, les mécanismes et les procédures sur lesquels le programme pourrait s'appuyer, de s'assurer de leur bon fonctionnement et de lancer des activités d'investissement. Ces objectifs ont été pris en compte dans la définition des six déclencheurs conditionnant le passage du premier au deuxième cycle. Ces déclencheurs et leur situation sont décrits ci-après.

Déclencheurs institutionnels

- i) Un système de gestion financière et de contrôle interne aura été mis en place et il fournira les informations voulues dans les domaines de la gestion et des finances.

Le système est en place et il fournit les informations voulues. Cela étant, la gestion financière du programme doit encore être améliorée.

- ii) Un système de S&E aura permis d'apprécier de manière satisfaisante la concrétisation des facteurs déclencheurs du passage d'un cycle au suivant. Les rapports auront été établis au rythme prévu et dans les délais, et les évaluations participatives programmées auront été effectivement réalisées.

Le système de S&E est en place, mais il ne fonctionne pas correctement. Des ajustements s'imposent.

- iii) Le mécanisme et les procédures de financement des plans d'action et des microprojets auront été clairement énoncés dans le manuel d'exécution consacré aux "Fonds d'appui aux initiatives locales".

Cette condition a été remplie.

Déclencheurs économiques, techniques et financiers

- iv) Les plans d'action et les microprojets tiendront compte des priorités et des besoins des groupes les plus vulnérables.

Cette condition a été remplie.

- v) 30% au moins des initiatives fondamentales auront bénéficié directement à des femmes.

Cette condition a été remplie.

- vi) Une douzaine d'ASF au moins auront été constituées et seront en activité.

Treize ASF ont vu le jour et fonctionnent à plein régime. Cette condition a été remplie et même dépassée.

VI. CONCLUSION

16. Il s'agit de la première intervention du FIDA en Guinée qui ait été admissible à un financement au titre du MFF. En l'occurrence, le MFF a rempli sa fonction première, c'est-à-dire amener les parties prenantes, au nombre desquelles le personnel et la direction du FIDA, à s'attacher davantage à ce que la mise en œuvre soit efficace et à ce qu'il y ait un processus continu et évolutif de formulation tenant compte de l'expérience acquise. L'organisation de quatre missions de supervision et de nombreuses missions de suivi et d'appui technique à l'exécution montre bien qu'une attention plus soutenue a été portée à l'efficacité de la mise en œuvre. De plus, la mission d'évaluation du premier cycle a bénéficié de la participation active de membres du personnel du FIDA (Service juridique, Bureau du Contrôleur et Division Afrique de l'Ouest et du Centre), de représentants du gouvernement, d'autres institutions et de conseillers. Un travail de reformulation du programme a été entrepris en prévision du deuxième cycle et il s'inspire des enseignements qui se sont dégagés du premier cycle ainsi que des conclusions et des recommandations découlant de la mission.

17. Sachant que le premier cycle a duré cinq ans (2001-2005) au lieu de trois, ramenant la période d'exécution restant à courir à cinq ans au lieu de sept, il a été jugé souhaitable de fondre les deuxième et troisième cycles en un cycle unique. Il a été recommandé en outre de conditionner les décaissements du deuxième cycle à la présentation par l'emprunteur des améliorations qu'il compte apporter à la gestion financière et au système de S&E, et au règlement des arriérés dont il est redevable sous la forme de fonds de contrepartie d'un montant de 200 000 USD environ.

18. Le programme, ayant largement rempli les conditions de passage et sous réserve des dispositions énoncées plus haut, a été jugé prêt à entamer le deuxième cycle, à la condition que l'accord de prêt soit amendé pour tenir compte, notamment, du regroupement des ressources allouées aux deuxième et troisième cycles (d'un montant total de 7,89 millions de USD).