

Cote du document:	EB 2006/89/INF.8
Date:	14 décembre 2006
Distribution:	Restreinte
Original:	Anglais

**F**



Ouvrer pour que les ruraux pauvres  
se libèrent de la pauvreté

## **République de l'Inde**

### **Mise en œuvre du premier cycle du programme d'autonomisation et de promotion des moyens de subsistance des populations tribales de l'Orissa, financé au titre du mécanisme flexible de financement**

Conseil d'administration — Quatre-vingt-neuvième session  
Rome, 12-14 décembre 2006

---

Pour: **Information**



# Mise en œuvre du premier cycle du programme d'autonomisation et de promotion des moyens de subsistance des populations tribales de l'Orissa, financé au titre du mécanisme flexible de financement

1. La présente note d'information a été établie en application des dispositions du paragraphe 13 des lignes directrices du mécanisme flexible de financement (MFF) (document EB 98/64/R.9/Rev.1), qui stipule 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 ménager plus de souplesse à la conception et à l'exécution des projets du FIDA, de manière à pouvoir adapter la durée d'un projet à la réalisation d'objectifs de développement à long terme, lorsqu'on estime qu'une période d'exécution plus longue sera 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 principales caractéristiques d'un prêt MFF sont notamment les suivantes: i) un processus de conception continu et évolutif par la mise en œuvre de cycles distincts de trois à quatre ans; et ii) des conditions préalables bien définies, ou "déclencheurs", pour le passage aux cycles suivants.
3. La présente note d'information rend compte des progrès accomplis par le programme d'autonomisation et de promotion des moyens de subsistance des populations tribales de l'Orissa dans la réalisation des déclencheurs conditionnant le passage au second cycle. Elle se fonde sur les résultats de la mission d'examen et de supervision du premier cycle qui a été conduite conjointement par le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) et le FIDA.

## II. Contexte

4. Le programme relatif à l'Orissa a été approuvé par le Conseil d'administration au titre du MMF en avril 2002. L'accord de prêt a été signé le 18 décembre 2002, et le programme est entré en vigueur le 15 juillet 2003. Son coût total se monte à 91,2 millions de USD, financé au moyen d'un prêt du FIDA d'environ 20,0 millions de USD (16,05 millions de DTS), d'un don de 40,0 millions de USD du Ministère du développement international (DFID) du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'un don de 12,3 millions de USD du Programme alimentaire mondial (PAM), et enfin d'une contribution nationale qui se monte à environ 18,5 millions de USD.
5. L'objectif du programme tel que défini dans le rapport de préévaluation consistait à faire en sorte d'améliorer de façon durable les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire des ménages tribaux pauvres en favorisant l'exploitation plus rationnelle, équitable, autogérée et durable des ressources naturelles dont ils disposent et en créant des entreprises extra-agricoles ou non agricoles. Pour réaliser cet objectif, le programme devait entreprendre les activités ci-après:
  - renforcer la capacité des groupes marginaux en travaillant avec les individus et avec les institutions de base;
  - améliorer l'accès des populations tribales pauvres à la terre, à l'eau et aux forêts, et accroître la productivité de ces ressources suivant des méthodes écologiquement durables et socialement équitables;
  - encourager et faciliter le développement d'entreprises extra-agricoles axées sur les besoins des ménages tribaux pauvres;

- veiller à ce que les besoins alimentaires essentiels des ménages tribaux soient satisfaits et assurer leur accès aux distributions alimentaires publiques;
  - renforcer les capacités institutionnelles des services de l'État, des institutions des panchayati raj (collectivités locales dans les zones rurales), des ONG et des organisations de la société civile pour qu'elles soient en mesure de travailler efficacement à la réduction de la pauvreté rurale avec les communautés tribales dans un cadre participatif;
  - favoriser le développement d'un environnement favorable aux populations tribales en veillant à l'application effective de la législation relative au contrôle des ressources de développement et à l'accès des ménages tribaux pauvres à ces ressources, et en recommandant d'autres améliorations sur le plan des politiques; et
  - tirer profit des savoirs autochtones et des valeurs des populations tribales et les associer aux innovations technologiques pour accélérer le rythme du développement.
6. Il a été décidé de financer ce programme dans le cadre du MFF pour prendre en compte un certain nombre de facteurs de risques (ou de postulats), parmi lesquels:
- la possibilité de renforcer les institutions communautaires et de déléguer la responsabilité de la gestion des activités de développement aux communautés ciblées;
  - la capacité de faire évoluer la culture du développement qui prévaut dans les zones tribales et de surmonter la mentalité de dépendance des communautés et le paternalisme du gouvernement; et
  - la nécessité d'instaurer des rapports de travail harmonieux entre le gouvernement et les ONG dans le cadre d'un véritable partenariat poursuivant un objectif commun, à savoir développer l'autonomie des communautés.
7. Le premier cycle a été évalué en septembre 2006 par une équipe conjointe FIDA-UNOPS-DFID-PAM conduite par le FIDA, en coordination étroite avec le Gouvernement de l'Inde et le Gouvernement de l'Orissa et en collaboration avec le Service juridique et l'unité chargée de l'administration des prêts et des dons au sein du Bureau du Contrôleur du FIDA. Au terme d'une évaluation approfondie de la performance, cette mission d'examen a confirmé que l'ensemble des indicateurs de déclenchement du passage au cycle suivant ont été atteints.

### **III. Réalisations du programme au cours du premier cycle**

8. En dépit du retard initial, le programme a enregistré des progrès considérables au cours des 20 derniers mois. Au niveau de l'État, le Comité de gestion du programme et le Comité de pilotage du programme ont été mis en place. L'unité de soutien du programme (USP), dotée de cadres et d'un personnel administratif propres, est désormais pleinement opérationnelle. Au niveau des districts, des unités de programme ont été implantées au sein de la structure de l'agence de développement tribal intégré (ITDA).
9. Les 15 ONG-relais choisies pour organiser les activités couvrent 10 blocs dans les quatre districts relevant du programme. Douze d'entre elles ont signé des mémorandums d'accord dans le cadre desquels 136 microbassins versants leur ont été affectés, lesquels couvrent une superficie de 62 861 hectares de terres et environ 30 000 hectares de forêts. Au sein de ces bassins versants, 396 villages "naturels" participent aujourd'hui au programme. À ce jour ont été créés 136 comités de développement de villages (CDV) (dont 120 sont enregistrés),

1 024 groupes d'entraide (dont 382 sont nouveaux) et 144 comités de protection des forêts. L'étude de référence est terminée et des diagnostics ruraux participatifs ont été réalisés dans tous les villages participant au programme. Le travail de formulation des plans relatifs au développement des villages et aux moyens d'existence a été engagé dans tous les microbassins versants, et 79 d'entre eux sont déjà achevés. Au total, 418 activités ont été réalisées dans 356 villages pour servir de points d'entrée. Les comités de protection de la forêt ont achevé l'élaboration de 17 plans d'aménagement forestiers communautaires, dont 12 ont déjà été approuvés.

10. Le traitement des bassins versants et les activités de développement de l'agriculture et de l'horticulture ont commencé. Les paysans ont reçu des variétés de riz, des plants d'arbres fruitiers et des graines de légumes à haut rendement, ce qui leur permet d'accroître, d'intensifier et de diversifier leur production, tant sur les parcelles irriguées que sur les terres non irriguées. Les premiers éléments indiquent que les légumes commencent à constituer une nouvelle source de revenus pour de nombreux ménages. Là où l'irrigation a été améliorée, les paysans pensent maintenant qu'ils auront suffisamment d'eau pour procéder à une seconde plantation au cours de la saison d'hiver. Les entrepôts construits permettent aux communautés de stocker des produits forestiers non ligneux et autres afin d'en obtenir un meilleur prix en les vendant à contre-saison. Un projet pilote relatif à la commercialisation, organisé par l'ONG spécialisée, MART (Marketing and Researching Team, équipe de marketing et de recherche) obtient ses premiers résultats: l'exploitation par les intermédiaires s'est atténuée et les communautés sont en mesure d'obtenir des prix équitables pour leurs produits et une valeur ajoutée, grâce à des techniques de transformation simples.
11. Dans le cadre du volet concernant la gestion des ressources naturelles, l'objectif de 120 microbassins versants a été dépassé de 13% (136 projets), et la superficie couverte est supérieure de plus de 14 000 hectares (23%) à l'objectif fixé. Quelques 79 plans relatifs au développement des villages et aux moyens d'existence ont été élaborés; sur ce total, 70 ont été approuvés, et la formulation des autres est bien avancée. Plusieurs sessions de formation ont été organisées à l'intention de l'ensemble des parties prenantes, et l'accent mis sur "la clarification des concepts" a grandement facilité l'émergence d'une conception commune de l'esprit et de la finalité du programme. Un système d'enregistrement et de documentation des mesures concrètes adoptées a été élaboré et est entré en fonctionnement. Les infrastructures rurales ont été améliorées grâce au traitement des bassins versants et à la construction de retenues d'eau, d'équipements d'adduction d'eau de boisson, d'entrepôts, des routes d'accès et de salles polyvalentes.
12. Les interventions réalisées dans le cadre du programme ont induit une demande de main-d'œuvre, et le travail rémunéré une source de revenus supplémentaires pour les villages situés dans la zone du programme, ce qui entraîne dans certains cas une diminution des migrations de survie. Les rémunérations étant versées par l'intermédiaire des CDV un salaire minimum est versé à tous les participants, les hommes et les femmes recevant un salaire égal pour un travail égal. Non seulement le fait de donner aux communautés la responsabilité de la rémunération constitue un formidable outil d'autonomisation des communautés, mais il permet également aux travailleurs d'être mieux rémunérés. L'aide alimentaire apportée par le PAM a eu un grand succès: à ce jour, il a fourni 200 tonnes de riz et 8 tonnes de légumineuses dans le cadre de la rémunération quotidienne des travailleurs.
13. Dernier point, mais non le moindre, le programme a réussi à créer un espace de participation pour les femmes, ce qui leur a permis de prendre confiance en elles. Il s'adresse aujourd'hui à 1 024 groupes d'entraide, dont 382 ont été mis en place dans le cadre du programme. Les femmes représentent près de 50% des membres des 136 CDV constitués jusqu'ici. Plus de 60% des agents de mobilisation des

communautés sont des femmes. La plupart des pépinières de village créées par les communautés sont gérées par des femmes. Dans une cinquantaine de villages situés dans la zone du programme, avec l'aide de l'ONG MART, les femmes ont pu améliorer leurs revenus en adoptant des méthodes de transformation plus performantes, et elles se sont regroupées pour commercialiser les produits forestiers non ligneux tels que les feuilles de siali, la gelée de mangue ou les noix de cajou. Le fait que les hommes et les femmes perçoivent un salaire égal commence à produire un effet salutaire sur le plan local. Ces mesures, entre autres, servent à mettre peu à peu les femmes en mesure de participer activement à leur propre développement et à celui des communautés.

#### **IV. Respect des conditions préalables au lancement du deuxième cycle**

14. La section C de l'annexe 3 de l'accord de prêt énonce les conditions préalables au déclenchement de la confirmation du financement et de l'élaboration détaillée du second cycle du programme. Les déclencheurs et l'état d'avancement de leur réalisation sont décrits ci-dessous:
- **Au moins 75% des CDV comprennent des représentants des groupes marginalisés, lesquels participent aux prises de décision**  
Les villages retenus pour participer au programme comportent une très forte proportion de populations tribales; en outre, les membres des groupes tribaux et des castes répertoriées et les femmes représentent au total plus de 75% des membres des CDV, qui sont dans le cadre du programme les principaux organes de décision au niveau des communautés. Ces données sont extraites de l'étude de référence et des rapports relatifs au programme, et les observations formulées par la mission semblent les confirmer. **La mission d'examen du premier cycle considère qu'au regard de cet indicateur l'objectif a été atteint.**
  - **Au moins 70% des CDV ont commencé à planifier et mettre en œuvre les activités relevant du programme, et notamment à gérer le décaissement des fonds, à mobiliser les contributions volontaires sous forme de travail et à utiliser le produit du prêt pour entretenir l'ensemble des biens construits ou remis en état.**  
Au moins 70% des CDV ont commencé à planifier et à mettre en œuvre les activités relevant du programme, comme en témoignent les éléments suivants:
    - plus de 70% des plans relatifs au développement des villages et aux moyens de subsistance – appelés microplans – ont été établis ou sont en voie de l'être;
    - les activités servant de point d'entrée ont démarré dans plus de 70% des microbassins versants;
    - les contributions volontaires sous forme de travail font partie des activités servant de point d'entrée dans plus de 70% des microbassins versants; et
    - plus de 70% des CDV ont fait appel aux céréales alimentaires du PAM dans le cadre des travaux utilisant une main-d'œuvre rémunérée, ce dispositif prévoyant des déductions pour alimenter les fonds servant à financer l'entretien. **La mission considère donc qu'au regard de cet indicateur l'objectif a été atteint.**
  - **Au moins 85% des groupes d'entraide et des CDV, y compris les sous-comités, se réunissent régulièrement.** L'évaluation des CDV et des groupes d'entraide réalisée par la mission au cours des visites sur le

terrain et son analyse des données disponibles au niveau des districts et de l'USP confirment qu'au moins 85% de ces groupes se réunissent régulièrement. **La mission considère donc qu'au regard de cet indicateur l'objectif fixé a été atteint.**

- **Au moins 75% des ONG-relais ont fait la preuve de leurs capacités d'établir des équipes d'aménagement des bassins versants et de les diriger efficacement et apportent un soutien technique approprié.** Douze ONG-relais ont été recrutées, dont 11 sont pleinement opérationnelles et travaillent au sein des blocs qui leur ont été affectés dans le cadre du programme pour appuyer les communautés qui font partie du groupe cible. La mission a rencontré chacune de ces ONG et étudié ses activités sur le terrain. Bien qu'elle ait constaté, dans certains cas, une rotation élevée du personnel au sein des équipes chargées de l'aménagement des bassins versants, la mission considère que les ONG-relais ont fait la preuve de leurs capacités d'établir et de diriger les équipes d'aménagement des bassins versants et qu'elles apportent un soutien technique approprié. **La mission considère donc que les conditions se rapportant à cet indicateur sont remplies.**
- **L'USP et chacune des ITDA disposent d'un personnel suffisant, et elles ont élaboré des systèmes de gestion efficaces, y compris un système d'information de gestion couplé à un système d'évaluation.** Le programme a recruté suffisamment de personnel. L'USP a mis au point un système d'information de gestion couplé à un système d'évaluation, lesquels sont opérationnels et permettent la circulation et la transmission des informations. **La mission a formulé un certain nombre de suggestions sur les moyens d'améliorer la performance dans ce domaine, mais elle considère que les conditions fixées pour cet indicateur de déclenchement sont remplies.**

## V. Enseignements tirés

15. L'examen des réalisations et du déroulement du premier cycle fait apparaître un certain nombre d'enseignements dont il faudra tenir compte au cours du second cycle du programme; ces enseignements sont les suivants:
  - Les ONG de facilitation sont responsables de l'autonomisation des communautés grâce à la formation et au renforcement des capacités. Les moyens humains et financiers dont elles disposent doivent être renforcés. Il conviendrait également de leur apporter une assistance technique afin d'améliorer leurs capacités opérationnelles.
  - Les systèmes de gestion mis en place dans le cadre du programme doivent être modernisés et simplifiés. Il faut également déconcentrer les responsabilités de l'USP aux bureaux de districts de l'ITDA, et de ces bureaux aux ONG-relais.
  - Les contraintes liées à des objectifs de décaissements, compte tenu des retards dans le démarrage du programme, ont incité l'USP à sauter un certain nombre d'étapes dans le processus d'autonomisation afin d'atteindre les objectifs physiques et financiers. Il conviendrait de résoudre immédiatement ce problème en modifiant le plan de travail et budget annuel pour la période en cours (2006-2007).

## VI. Conclusions

16. Il a été décidé d'exécuter ce programme dans le cadre du mécanisme flexible de financement afin de bénéficier d'une période de mise en œuvre plus longue pour appliquer une véritable approche d'autonomisation dans le cadre d'activités de renforcement des capacités adaptées, tant pour les partenaires d'exécution que

pour les communautés concernées. La direction du FIDA considère que l'on dispose aujourd'hui d'une base solide pour poursuivre le programme. Le Gouvernement de l'Inde et le Gouvernement de l'État de l'Orissa ont montré leur détermination à assurer la réussite du programme et leur volonté de résoudre les problèmes rencontrés au démarrage. Le FIDA est déterminé à apporter son concours à cette entreprise.



