

Cote du document: EB 2007/90/INF.3
Point de l'ordre du jour: 28 mars 2007
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Cœuvrer pour que les ruraux pauvres
se libèrent de la pauvreté

République d'Haïti

Exécution du premier cycle du Programme d'appui aux initiatives productives en milieu rural, financé dans le cadre du mécanisme flexible de financement

Conseil d'administration — Quatre-vingt-dixième session
Rome, 17-18 avril 2007

Pour: **Information**

Note aux 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 à poser au sujet du présent document sont invités à se mettre en rapport, avant la session, avec le responsable du FIDA ci-après:

Jean-Jacques Gariglio

Chargé de programme de pays

téléphone: +39 06 5459 2343

courriel: j.gariglio@ifad.org

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

Deirdre McGrenra

Fonctionnaire responsable des organes directeurs

téléphone: +39 06 5459 2374

courriel: d.mcgrenra@ifad.org

République d'Haïti

Exécution du premier cycle du Programme d'appui aux initiatives productives en milieu rural, financé dans le cadre du mécanisme flexible de financement

1. La présente note d'information est soumise en conformité avec les 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 global du MFF est de donner plus de souplesse à la conception et à l'exécution des projets du FIDA de manière à pouvoir: assortir leur calendrier à la réalisation d'objectifs de développement à long terme lorsqu'il est estimé qu'une période d'exécution plus longue est nécessaire pour atteindre ces objectifs; maximiser la participation des bénéficiaires en fonction de la demande; et renforcer le développement des capacités locales. Les principaux aspects d'un prêt MFF sont notamment les suivants: i) des durées de prêt plus longues (10 à 12 ans) permettant la réalisation d'objectifs de développement durables; ii) une conception progressive et évolutive passant par la mise en œuvre de cycles distincts de trois à quatre ans; et iii) des conditions préalables – ou "déclencheurs" – clairement définies, à remplir pour passer au cycle suivant.
3. La présente note d'information fait le point sur les progrès enregistrés par le Programme d'appui aux initiatives productives en milieu rural dans la réalisation des déclencheurs du premier cycle. Les éléments qu'elle contient ont été recueillis par les missions effectuées par le FIDA sur le terrain en septembre 2006 et janvier 2007.

II. Contexte

4. Le programme, approuvé par le Conseil d'administration du FIDA en avril 2002, est entré en vigueur le 20 décembre 2002. Le coût total du projet s'élève à 28,1 millions de USD; il est couvert par un prêt de 21,7 millions de USD accordé par le FIDA à des conditions particulièrement favorables, par une contribution du Gouvernement d'un montant de 2,1 millions de USD, et par une contribution des bénéficiaires de 4,3 millions de USD. Le programme est exécuté par le Fonds d'assistance économique et sociale (FAES), office autonome relevant du Ministère de l'économie et des finances et financé par la Banque interaméricaine de développement (BID) et la Banque mondiale. Il s'agit de la première opération financée par le FIDA en Haïti qui ne soit pas exécutée par le Ministère de l'agriculture, des ressources naturelles et du développement rural.
5. Le programme entend contribuer à réduire la pauvreté rurale en accroissant les revenus sur des bases durables, en améliorant la sécurité alimentaire au niveau des ménages, en particulier les plus pauvres d'entre eux, et en encourageant une gestion durable des ressources naturelles. Le programme a notamment les objectifs suivants: i) renforcer les capacités locales et nationales de planification à la base, de gestion du développement économique et social, de conception et de mise en œuvre de microprojets, et d'utilisation du financement rural; ii) appuyer des initiatives productives identifiées et sélectionnées par les communautés ainsi que des activités intersectorielles qui renforcent l'utilité de ces initiatives par le biais de la réduction des coûts des transactions commerciales, de l'amélioration de l'accès à l'information sur les marchés et aux technologies appropriées, et de la

promotion du développement des microentreprises rurales; et iii) permettre aux ménages ruraux pauvres, et en particulier aux femmes, aux paysans sans terre et aux jeunes d'avoir plus facilement accès, et de manière durable, aux services financiers. L'exécution du programme prévoit quatre composantes: i) renforcement des capacités locales; ii) appui aux initiatives productives; iii) appui aux microfinancements en milieu rural; et iv) coordination et gestion du programme.

6. Le programme a été conçu dans le cadre d'un mécanisme flexible de financement, et son exécution, qui s'étendra sur dix ans, comportera trois cycles: i) un premier cycle de trois ans visant à mettre à l'essai la stratégie du programme; ii) un deuxième cycle de quatre ans, consacré à l'élargissement des activités; iii) enfin, un dernier cycle de trois ans destiné à la consolidation des activités et au transfert de l'entière responsabilité de leur exécution aux communautés, aux organisations de base et aux institutions de microfinancement. Sur recommandation de l'institution coopérante, et avec l'approbation du Président du FIDA, l'examen du premier cycle, prévu pour la fin de la troisième année, a été retardé d'un an.
7. Conformément aux procédures opérationnelles établies, une mission d'étude s'est rendue dans le pays en septembre 2006 afin de déterminer dans quelle mesure les déclencheurs ont été réalisés et de formuler des recommandations quant à la poursuite ou non du programme. Les membres de la mission ont eu des entretiens avec des responsables gouvernementaux, le personnel du projet, des bénéficiaires du projet et leurs organisations, ainsi que des organisations partenaires spécialisées. Le rapport de cette mission a été examiné au cours d'un atelier conjoint FIDA-FAES qui s'est tenu en Haïti en janvier 2007, et qui en a entériné les conclusions et recommandations.

III. Résultats du programme durant le premier cycle

8. La mission a constaté que toutes les conditions préalables au passage au deuxième cycle, à l'exception de celles relatives à la composante microfinancement, ont été remplies. Elle a noté qu'il s'agissait là d'un résultat remarquable, compte tenu des contraintes financières ayant pesé sur l'exécution du projet au cours des quatre premières années et de la situation difficile du pays. Nombre d'objectifs physiques et financiers de la préévaluation n'ont sans doute pas été intégralement atteints, mais le FAES a néanmoins effectivement établi sa présence dans les trois départements ciblés. La mission a souligné que ce résultat a pu être atteint principalement grâce aux capacités techniques du FAES, à la motivation de son personnel, et aux partenariats établis, de nature à favoriser ce résultat. Par l'appui apporté au renforcement institutionnel et à la décentralisation du FAES, le programme a contribué à en faire une institution nationale solide, capable d'exécuter et d'administrer un portefeuille croissant de programmes financés par des donateurs. Le programme a aussi joué le rôle de point d'entrée pour ce qui est devenu un partenariat stratégique clé pour le FIDA dans le pays.
9. Les résultats suivants du premier cycle peuvent être mis en lumière:
 - Le programme a établi des bureaux régionaux chargés de la coordination et du suivi des activités de terrain dans trois départements: le Nord-Est (à Fort Liberté), le Nord-Ouest (à Jean-Rabel) et le Centre (à Hinche).
 - Il a mis en place des partenariats fonctionnels avec d'autres acteurs du développement et a joué un rôle de premier plan dans l'harmonisation et la coordination de la planification au niveau des communautés locales en Haïti. Il a, plus précisément: i) établi des partenariats étroits avec les autorités locales; ii) inspiré la conception du Programme de développement local financé par la BID, également exécuté par le FAES et qui finance, dans le domaine social, des microprojets issus des plans de développement communautaire (PDC) élaborés par les bénéficiaires du programme; et iii) validé, avec les communautés, les PDC préparés

par d'autres acteurs du développement – le Fonds d'équipement des Nations Unies, par exemple, pour son programme d'appui à la gouvernance locale dans la région nord-est de Haïti; et Initiative Développement, une ONG française – et financé des microprojets dérivés de ces plans.

- Le programme a financé directement 28 microprojets, dont ont bénéficié, selon les estimations, 20 910 personnes.
 - Il a encouragé des microprojets novateurs (production de lait et de yoghourt, récolte de crevettes) s'appuyant sur des créneaux commerciaux, y compris en République dominicaine, et créé des liens avec divers réseaux de commerce équitable du café.
 - Il a réalisé des études de pénétration de marché concernant la fourniture de services financiers au groupe cible du FIDA dans les trois départements et déterminé 31 zones dans lesquelles créer des institutions de microfinancement (IMF) à base communautaire.
 - Au début de 2006, les activités du programme avaient permis la création, à la base, de 121 groupes de solidarité, regroupant 605 membres recevant des prêts. Malgré un retard de près de deux ans dans l'exécution de la composante microfinancement, les résultats obtenus dans le Haut Plateau Central sont encourageants, avec des taux de remboursement proches de 100%, démontrant ainsi que les bénéficiaires ont totalement adopté la méthode utilisée.
10. Les décaissements de fonds alloués au premier cycle atteignaient 50% au 31 décembre 2006. Le programme a eu des difficultés à respecter son programme de travail et budget annuel du fait de l'insuffisance des fonds versés au compte spécial et au compte opérationnel. On citera, parmi les facteurs ayant contribué à cette situation, les retards dans la soumission des demandes de retrait et la manière peu satisfaisante dont le prêt a été administré et supervisé par le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), l'institution coopérante; et la suspension des décaissements pendant près d'un an (15 avril 2003 – 20 février 2004) pour cause d'arriérés de paiement dans le service de la dette. Une mission conjointe FIDA/UNOPS d'appui à l'exécution effectuée en mars 2006, une présentation plus régulière des demandes de retrait, et une augmentation de l'allocation au compte spécial ont permis d'améliorer l'efficacité du décaissement et le flux de fonds vers le compte du programme.

IV. Enseignements tirés

11. L'expérience a montré, au cours du premier cycle, l'importance de partenariats et d'une coordination fonctionnels, éléments rendus de plus en plus essentiels par l'augmentation massive des interventions de développement dans le pays consécutive à la stabilisation de la situation politique. Le programme poursuivra ses efforts d'harmonisation de la planification à base communautaire par le biais d'un alignement avec les projets exécutés par le FAES et avec les initiatives financées par d'autres donateurs.
12. Il est évident, du fait de la pauvreté généralisée dans la zone du programme, que l'exécution de microprojets par les groupes les plus marginalisés exige qu'ils soient appuyés par une approche intégrée du développement. Ces groupes, identifiés par un processus d'autociblage participatif, continueront de bénéficier d'une place prioritaire dans les activités de renforcement des capacités, dans l'accès aux services financiers, et dans les programmes d'alphabétisation fonctionnelle qui seront relancés au cours du deuxième cycle.

13. Compte tenu de la faiblesse des capacités nationales, il a été difficile pour le programme de recruter comme partenaires des organisations locales spécialisées et qualifiées. Pour garantir la durabilité du processus de développement qu'il a lancé, le programme devra appuyer des activités systématiques de formation et de renforcement des capacités dans des domaines clés à l'intention des organisations partenaires et des autorités locales.
14. Les études réalisées dans le cadre de la composante microfinancements en milieu rural confirment la pertinence de l'approche adoptée par le programme. Moins de 5% des ruraux vivant dans les zones du programme ont accès au crédit formel, et la couverture prévue des zones rurales par des IMF existantes et fiables est faible ou nulle. La création d'IMF à base communautaire répond aux besoins exprimés d'accès à des services de crédit et d'épargne.
15. L'expérience acquise par le programme du point de vue de l'adaptation et de l'utilisation efficace du logiciel de la base de données du projet pour la comptabilité et pour le suivi et l'évaluation est précieuse dans le contexte haïtien. Cette compétence sera recueillie et mise également à profit pour d'autres projets financés par le FIDA.

V. Réalisation des déclencheurs

Déclencheurs institutionnels

16. Le système interne de gestion et de comptabilité est efficace, et permet d'établir des tableaux de gestion pertinents: objectif pleinement atteint. Le logiciel comptable est installé et opérationnel. Les audits annuels sont satisfaisants, les comptes du programme ont été soumis à un audit interne et les recommandations relatives à l'amélioration de la gestion interne ont été mises en œuvre. Compte tenu de la transparence et de l'efficacité de sa gestion et de son administration financière, le FAES s'est récemment vu attribuer la responsabilité de l'administration du Programme d'assistance technique pour le renforcement des Associations d'utilisateurs de l'eau en Haïti, financé par des fonds supplémentaires italiens.
17. Le système de suivi et évaluation a été mis en place et adapté aux besoins du programme: objectif pleinement atteint. Le système est utilisé de façon efficace par les bureaux régionaux et par le siège du projet pour l'établissement de rapports périodiques pertinents. Un premier atelier participatif d'évaluation s'est tenu en 2006.
18. Les mécanismes d'élaboration et de financement des PDC et des microprojets sont définis dans le manuel d'exécution du programme et appliqués de manière satisfaisante: objectif pleinement atteint.
19. Une structure de microfinancement composée de spécialistes nationaux a été mise en place et est opérationnelle: objectif non atteint. Les contraintes ayant pesé sur l'exécution du projet au cours des quatre premières années ont particulièrement affecté la composante microfinancement à cause du traitement prioritaire des deux autres composantes opérationnelles.

Déclencheurs économiques, techniques et financiers

20. Les microprojets et les plans de développement participatifs prennent en compte les priorités et les besoins des groupes les plus vulnérables: objectif pleinement atteint. Le programme s'appuie sur le ciblage géographique des départements, communes et sections les plus pauvres et, comme l'a établi l'examen, est parvenu à inclure les groupes les plus marginalisés dans les initiatives du programme. L'accent mis par la composante microfinancement sur la création, à la base, de coopératives de crédit et d'épargne témoigne également de la priorité accordée par le programme aux groupes auparavant laissés en marge des processus de développement. Une méthodologie plus systématique sera élaborée.

21. Au moins 30% des initiatives du programme bénéficient directement aux femmes: objectif pleinement atteint. La représentation des femmes est significative dans toutes les activités du projet et leur participation est souvent supérieure à 30%, spécialement dans la création des groupes de solidarité.
22. Au moins 20 nouvelles IMF sont créées et 30 IMF existantes sont renforcées: objectif non atteint. Du fait des difficultés mentionnées plus haut, le programme a apporté un appui à une IMF existante et a recensé 31 sites où des IMF pourraient être créées. Le programme de travail et les objectifs des activités de microfinancement ont été révisés.

VI. Principales conclusions

23. La mission d'examen et l'atelier FIDA/FAES qui l'a suivie ont constaté que les objectifs et les stratégies du programme demeuraient pertinents et adaptés au contexte socioéconomique actuel d'Haïti, à sa politique de développement et à sa politique agricole. L'emprunteur a réitéré son engagement en faveur du programme. Malgré les multiples contraintes extérieures, l'organisme d'exécution a donné la preuve de ses capacités techniques et managériales dans l'exécution des activités du programme dans les trois départements ciblés.
24. Le programme a été conçu dans une optique nationale en termes de dialogue sur les politiques et les institutions, mais avec des activités concentrées sur quelques départements choisis sur la base de critères tels que le profil local de pauvreté et la complémentarité avec d'autres projets financés par le FAES, le FIDA ou d'autres donateurs. Il n'est pas prévu d'étendre, dans le cadre du deuxième cycle, la zone du programme couverte pendant le premier cycle, et ce pour deux raisons: i) la nécessité d'accroître l'impact en matière de développement dans les départements du Nord-Est et du Nord-Ouest, où sont enregistrés les taux nationaux de pauvreté les plus élevés (80% et 65% respectivement); et ii) la complémentarité avec le Projet de développement de la petite irrigation, financé par le FIDA et approuvé par le Conseil d'administration du Fonds en décembre 2006, et qui sera également exécuté dans ces deux départements, et avec la Phase II du Projet d'intensification des cultures vivrières, en cours dans le Plateau Central.
25. L'exécution financière du programme continuera de faire l'objet d'un suivi attentif, dans le cadre d'un programme de travail intensif mené en vue du lancement du deuxième cycle. Par ailleurs, d'autres modalités de supervision et d'appui à l'exécution seront explorées en 2007, à la lumière de la politique du FIDA en matière de supervision et d'appui à l'exécution approuvée en décembre 2006 par le Conseil d'administration.

Recommandation générale

26. La direction du FIDA considère que l'on dispose d'une base solide permettant de passer au deuxième cycle. Le programme conserve toute sa pertinence pour ce qui est de son impact sur les communautés et de sa contribution aux objectifs de développement nationaux et sectoriels. Le programme demeurera axé, pendant le deuxième cycle, sur les objectifs recensés au moment de la préévaluation, et conservera les mêmes composantes qu'au cours du cycle initial. Les amendements à l'accord de financement seront traités et finalisés conformément aux procédures du FIDA.