

Cote du document:	EB 2009/98/INF.3
Date:	29 octobre 2009
Distribution:	Publique
Original:	Anglais

F



Ouvrer pour que les
populations rurales pauvres
se libèrent de la pauvreté

République démocratique de Sao Tomé-et-Principe

Exécution du deuxième cycle du programme d'appui participatif à l'agriculture familiale et à la pêche artisanale

Conseil d'administration — Quatre-vingt-dix-huitième session
Rome, 15-17 décembre 2009

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:

Andrea Serpagli

Chargé de programme de pays
téléphone: +39 06 5459 2859
courriel: a.serpagli@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

Sigles et acronymes

CECAB	Coopérative pour l'exportation et la commercialisation du cacao biologique
FIC	Fonds pour les infrastructures communautaires
MFF	Mécanisme flexible de financement
PAPAFPA	Programme d'appui participatif à l'agriculture familiale et à la pêche artisanale
S&E	Suivi et évaluation

Exécution du deuxième cycle du programme d'appui participatif à l'agriculture familiale et à la pêche artisanale

I. Introduction

1. Le Conseil d'administration est invité à examiner l'information, présentée ci-après, sur l'exécution du deuxième cycle du programme d'appui participatif à l'agriculture familiale et à la pêche artisanale (PAPAFPA) à Sao Tomé-et-Principe, qui est financé au titre du Mécanisme flexible de financement (MFF).
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 période de prêt plus longue, pour permettre la réalisation d'objectifs de développement durable;
 - un processus de conception continu et évolutif, avec l'exécution de cycles distincts de trois à quatre ans; et
 - la spécification de conditions préalables clairement définies, ou 'déclencheurs', à remplir avant d'engager le cycle suivant.
3. Le rapport sur la création du MFF (document EB 98/64/R.9/Rev.1) stipule au paragraphe 13 que: "...pour chaque prêt du 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. Le présent document d'information fait le point sur les progrès accomplis pendant le deuxième cycle du PAPAFPA quant à la réalisation des conditions de déclenchement du cycle suivant. Les informations présentées dans le document sont tirées du rapport de la mission d'évaluation du deuxième cycle et de conception du troisième cycle, effectuée en avril 2009, qui a été publié en septembre 2009.

II. Rappel

5. 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. Il a été conçu pour garantir un engagement de longue haleine à Sao Tomé-et-Principe, notamment en raison du processus de restructuration rurale radical qui est en cours depuis le lancement de la réforme agraire en 1991. Le prêt a une durée de douze ans et comprend quatre cycles distincts de trois ans chacun. Le deuxième cycle devait arriver à son terme le 28 février 2009 et le passage au troisième cycle était subordonné à la réalisation d'un certain nombre de conditions préalables. Un examen intercycles du deuxième cycle du programme a été effectué en avril 2009.
6. La finalité du PAPAFPA est d'améliorer les conditions de vie et les revenus des femmes et des hommes qui vivent de l'agriculture familiale et de la pêche artisanale dans les zones rurales. Le programme est articulé autour de quatre composantes:
 - **restructuration du secteur rural.** Cette composante vise à: a) renforcer les associations locales; b) élaborer un programme d'alphabétisation fonctionnelle

pour les associations locales; c) renforcer les organisations professionnelles; et d) contribuer au développement des conseils locaux ruraux;

- **renforcement des services fournis au secteur rural.** Cette composante vise l'établissement de services viables et durables dans le secteur rural, complétant les services déjà fournis grâce au financement d'autres bailleurs de fonds, par exemple: a) le développement de services financiers décentralisés; b) des services de vulgarisation (agriculture, petit élevage et sylviculture); et c) le développement d'un système de gestion participative des ressources halieutiques côtières;
- **appui aux activités économiques et à l'innovation.** L'objectif de cette composante est d'éliminer les obstacles rencontrés par les ruraux pauvres en raison de la saturation du marché intérieur. Deux stratégies distinctes permettent d'améliorer l'accès au marché: a) viser les marchés de niche à l'étranger; et b) diversifier la gamme de produits vendus sur les marchés nationaux. À cette fin, deux sous-composantes sont prévues: a) la conquête de nouveaux marchés aux échelons local et international; et b) le renforcement de la capacité des groupes cibles d'accéder à de nouveaux marchés et de s'adjuger une part plus large des gains croissants générés par la mise en œuvre des nouvelles stratégies commerciales.
- **gestion du programme.** Cette composante a été conçue pour accompagner le processus de restructuration du secteur rural déjà engagé. L'idée directrice est de donner au groupe cible les moyens d'assumer de plus en plus son propre développement. En pratique, cela se traduira par la création d'une association au sein de laquelle un partenariat sera créé entre les organisations d'agriculteurs et de pêcheurs, les fédérations, les ONG prestataires de services et les représentants des pouvoirs publics. Dans cette association, à partir du troisième cycle, les représentants des groupes d'agriculteurs et de pêcheurs deviendront progressivement majoritaires. La gestion quotidienne du programme sera confiée à un organe d'exécution.

III. Résultats obtenus au cours du deuxième cycle du programme

7. Le PAPAFA est une initiative pilote novatrice qui, au cours de ses six premières années d'exécution, a produit une série d'enseignements pour le FIDA et ses partenaires ainsi que des résultats intéressants. Ces derniers concernent principalement le développement d'un modèle de partenariat public-privé transposable et favorable aux pauvres, visant à promouvoir la filière du cacao biologique vendu dans les circuits de distribution du commerce équitable et, plus particulièrement, à épauler la création et la consolidation de la coopérative d'exportation liée à la filière, une coopérative appartenant à ses membres. Les connaissances, les enseignements et les effets générés par le programme ont déjà fait l'objet de plusieurs émissions télévisées et radiophoniques retransmises dans le pays et dans le monde entier¹.
8. Le Fonds pour les infrastructures communautaires (FIC), une émanation du programme, a commencé à fonctionner pendant le deuxième cycle. C'est à la fois un volet intéressant du PAPAFA et une nouveauté dans le paysage institutionnel du pays. Ce fonds a lancé l'exécution de plusieurs projets d'aménagement de micro-infrastructures telles que: systèmes de petite irrigation dans les communautés productrices de cacao, réparations ponctuelles des routes d'accès au marché et installations communautaires d'adduction d'eau et d'assainissement dans les communautés très pauvres. Plus de la moitié de ces projets bénéficient de financements provenant de sources autres que le prêt du FIDA. Pendant le premier

¹ Par exemple, la récente émission de CNN: <http://edition.cnn.com/video/#/video/international/2009/04/20/wr.april.20.09.bk.b.cnn>.

et le deuxième cycle, le programme a profité à 101 communautés (83 sur l'île de Sao Tomé et 18 sur celle de Principe), atteignant ainsi directement 3 708 ménages (dont 26% sont dirigés par des femmes), soit quelque 16 000 personnes au total.

9. Concernant le soutien à la production agricole et à la pêche, le programme a appuyé jusqu'ici: i) le cacao biologique vendu dans les circuits de distribution du commerce équitable: 40 communautés, 29 associations communautaires de producteurs, 1 400 familles, 3 200 hectares cultivés, 340 tonnes exportées par l'intermédiaire de la Coopérative pour l'exportation et la commercialisation du cacao biologique (CECAB); ii) le cacao vendu dans les circuits de distribution du commerce équitable: 11 associations communautaires de producteurs, 750 producteurs; iii) le poivre et la vanille: 29 communautés, 400 producteurs; et iv) la pêche artisanale: 500 pêcheurs, 130 commerçants (exclusivement des femmes), 8 dispositifs de concentration de poissons qui ont entraîné une augmentation importante des prises; la coopérative de commercialisation, COPAFRESCO, voit passer plus de 15 000 kilos de poisson frais par an.

IV. Enseignements tirés

10. **Pertinence de l'approche du MFF.** Le MFF a continué de démontrer son intérêt en tant qu'instrument contribuant efficacement à la réalisation de l'un des principaux objectifs stratégiques du FIDA, à savoir, renforcer les organisations des ruraux pauvres. Pour atteindre un tel objectif, l'intervention adéquate – à la fois à tangible et structurelle, qualitative et axée sur les processus – demande beaucoup de temps et une gestion flexible, ce que prévoient les dispositions du MFF. Les conditions de déclenchement ont été utiles pour centrer correctement les efforts sur la définition des priorités et l'exécution des activités du programme, et ont permis à ce dernier de fournir un soutien approprié et continu à la coopérative d'exportation, la CECAB, ainsi qu'aux autres organisations de producteurs promues dans le cadre du PAPAFA. Le MFF a également servi à encourager l'esprit d'apprentissage par la pratique, tout particulièrement en ce qui concerne la façon d'utiliser les partenariats public-privé pour épauler un développement des filières favorable aux pauvres. Bien que la supervision directe par le FIDA permette, beaucoup plus qu'auparavant, l'ajustement des objectifs et/ou des modalités d'exécution des projets et programmes, le MFF autorise une plus grande flexibilité au démarrage, pendant la phase de conception des projets et programmes, en particulier dans la mesure où il n'exige pas la détermination préalable d'objectifs difficilement quantifiables, tels que les objectifs liés au développement institutionnel, en fixant les résultats attendus pour chaque année de projet.
11. **Autres enseignements importants.** Le FIDA et ses partenaires ont engrangé une série d'autres enseignements intéressants pendant le premier et le deuxième cycle de l'exécution du PAPAFA, ayant trait principalement à la façon d'utiliser les arrangements de partenariat public-privé pour appuyer le mandat du FIDA qui est de réduire durablement la pauvreté. L'expérience du PAPAFA montre clairement qu'il existe aujourd'hui une nouvelle génération de sociétés privées, désireuses d'établir des relations commerciales plus éthiques avec les producteurs des marchandises dans la fourniture desquelles elles sont spécialisées. Au lieu d'agir comme de simples acheteurs intéressés par l'acquisition immédiate des marchandises, ces sociétés comprennent que le développement des filières de produits demande plusieurs années si l'on veut que les pauvres en profitent. Si elles sont soutenues par un financement public, elles tendent à démontrer leur volonté et leur capacité de s'engager à accompagner ce processus au fil des ans, aussi longtemps que nécessaire. Les arrangements de partenariat public-privé leur donnent la possibilité d'accomplir cette démarche, étant entendu que, dans un premier temps, les activités de développement de la production et de la filière de produits, si l'on veut qu'elles profitent aux ruraux pauvres, doivent être subventionnées. Ces subventions sont considérées comme justifiées s'il est clair qu'elles sont destinées à financer des initiatives expérimentales par nature et

qu'elles seront entièrement éliminées selon un calendrier transparent et négocié. Les ressources financières publiques servent ainsi à couvrir le coût du temps dont les pauvres ont besoin pour devenir des acteurs pleinement et durablement autonomes, capables de traiter avec les forces du marché international. Les sociétés, quant à elles, répondent à une demande croissante des consommateurs soucieux de la traçabilité des marchandises qu'ils achètent et elles saisissent l'occasion de commercialiser leur image de sociétés socialement responsables.

12. Le sous-secteur de la pêche artisanale reste une priorité pour le FIDA parce qu'il est le secteur d'activité de certains des groupes les plus défavorisés de la population du pays. L'expérience du PAPAFA montre aussi que, bien que le sous-secteur soit toujours confronté à divers problèmes et qu'il soit difficile d'obtenir des résultats systémiques et de les stabiliser, les interventions simples se limitant à éliminer des points de blocage critiques peuvent avoir des effets non négligeables. Un de ces points de blocage est lié à la quantité de poissons capturés, que l'on peut faire augmenter relativement facilement en installant davantage de dispositifs de concentration de poissons.

V. Réalisation des conditions de passage du deuxième au troisième cycle

13. L'examen intercycles a constaté que les résultats liés aux conditions de déclenchement les plus importantes de la série – l'impact sur les groupes cibles – étaient satisfaisants et en bonne voie. En particulier, les résultats de la principale organisation paysanne établie pour promouvoir l'exportation du cacao, la CECAB, sont excellents. Par contraste avec la longue et complexe histoire de tentatives de création de coopératives qui se sont toutes soldées par des échecs, ce résultat est unanimement considéré comme particulièrement remarquable. L'établissement d'autres organisations paysannes sur le modèle de la CECAB est encouragé. La filière du cacao biologique a montré qu'elle était autonome tant au plan technique qu'au plan financier. Concernant les autres filières bénéficiant d'un soutien du programme, la condition de déclenchement qui a trait au poivre a été remplie et un modèle prometteur de partenariat public-privé prévoyant une assistance technique a vu le jour. La filière de la vanille a donné de moins bons résultats parce que la culture est exposée à une série de ravageurs et de maladies contre lesquels, pour l'heure, il est difficile de lutter. Les meilleures variétés autochtones ont été conservées et font l'objet d'une multiplication, cette condition de déclenchement est donc intégralement satisfaite. Les revenus des femmes ont augmenté, directement et indirectement, du fait de l'amélioration de leur situation sociale et de l'élargissement parallèle de leur accès aux capitaux d'investissement et à une gamme plus étendue d'activités génératrices de revenus.
14. Il a fallu plus de temps que prévu pour que le FIC commence à fonctionner, ce qu'il a fait en 2008. Si l'on tient compte de cette circonstance, ses résultats peuvent être considérés comme extrêmement satisfaisants: près des deux tiers des projets de développement des infrastructures ont été financés par d'autres sources que le FIDA, démontrant une fois encore l'impact catalytique des investissements de ce dernier. La condition de déclenchement associée aux résultats des activités d'alphabétisation fonctionnelle des adultes a été entièrement remplie de même que la condition préalable liée à l'adéquation de la gestion financière assurée par le FIC et l'unité de coordination du programme et au déploiement de personnel qualifié. Compte tenu de l'extrême pauvreté des communautés rurales du pays, la condition de déclenchement exigeant de la part des bénéficiaires une contribution forfaitaire de 10 % aux projets du FIC a été remplie en grande partie mais s'est avérée être totalement irréaliste pour les projets relatifs aux infrastructures les plus coûteuses; le manuel des procédures a été révisé afin de différencier les contributions attendues selon les types d'infrastructures concernées par les projets et d'introduire davantage de flexibilité concernant cette contribution.

15. L'expérience pilote liée à l'initiative de développement du cacao biologique vendu dans les circuits de distribution du commerce équitable, conduite en collaboration avec un acheteur étranger a, en outre, permis au FIDA et au PAPAFA d'avoir une vision beaucoup plus claire des objectifs et des cibles qu'il est réaliste de se fixer concernant, par exemple, la production, les exportations et la prestation des services; ainsi, certaines des conditions de passage du deuxième au troisième cycle ont été jugées trop ambitieuses, irréalistes et irréalisables sans une modification des dispositions relatives à l'exécution du programme. Plusieurs autres facteurs ont également empêché la réalisation intégrale de toutes les conditions de déclenchement, à savoir: i) les médiocres compétences administratives à l'échelon du pays; ii) les faibles capacités d'exécution générales dans les secteurs public et privé; et iii) l'absence de politique susceptible de régir la planification communautaire et la construction, le fonctionnement et l'entretien des infrastructures.

VI. Voie à suivre

16. Bien que les conditions de déclenchement actuelles (du deuxième au troisième cycle) n'aient pas toujours été entièrement remplies, une prolongation du deuxième cycle n'aurait très probablement pas donné de meilleurs résultats à cet égard. En revanche, engager immédiatement un troisième cycle représente le meilleur moyen de poursuivre également les activités qui viennent de démarrer en adoptant les stratégies novatrices et prometteuses sous-tendant le développement de la filière du cacao biologique et de profiter de la dynamique générée par les nombreux liens créés avec des opérateurs extérieurs. Modifié en ce sens, le programme parviendra probablement à atteindre ses objectifs de développement actuels et à asseoir plus solidement l'excellent travail déjà accompli en matière de développement des filières, particulièrement celle du cacao. Les conditions de déclenchement à remplir pendant le deuxième cycle se sont avérées être, concrètement, légèrement trop ambitieuses bien que très utiles pour encourager le personnel du programme à s'investir totalement dans son travail. Après plus de six ans d'expérience d'exécution, il est maintenant possible d'appréhender exactement ce qui peut être réalisé avec le PAPAFA pendant la période de vie du programme restant à courir. La supervision directe par le FIDA contribuera à garantir que les objectifs nouvellement fixés soient suivis avec régularité et donnent lieu à l'action nécessaire. En outre, la nouvelle orientation prévoyant la transposition à plus grande échelle du modèle de partenariat public-privé, qui a fait ses preuves pour le développement des filières, tombe à point nommé dans la mesure où le gouvernement souhaite également promouvoir le PAPAFA comme le modèle à reproduire à l'échelle du pays, y compris pour les filières qui ne sont pas actuellement couvertes par ce programme.
17. **Voie à suivre et modifications.** L'exécution du programme est actuellement en vitesse de croisière avec plusieurs nouvelles activités pilotes extrêmement prometteuses qui viennent d'être lancées ou sont en passe de l'être, par exemple, les partenariats public-privé avec Cafédirect UK (cacao), Hom&Ter/Agrisud (poivre/épices) et Malongo (café). Il est extrêmement important d'entretenir cette dynamique. Quelques petits ajustements simples mais efficaces ont permis de corriger les défaillances repérées pendant le deuxième cycle dans l'organisation et la gestion du programme, qui ont limité son efficacité. Aucun des changements proposés n'a d'incidence sur les objectifs de développement ni sur la finalité du programme qui reste le même et dont on estime qu'il reste particulièrement pertinent et bien articulé.
18. Il est proposé que le troisième cycle devienne le dernier cycle du PAPAFA, c'est-à-dire que les cycles trois et quatre n'en fassent plus qu'un. Alors que le programme poursuivra, comme prévu, l'élargissement de ses interventions principales et des investissements connexes au cours des quatre prochaines années, une phase de retrait de deux ans, visant à garantir plus sûrement la durabilité en renforçant les

organisations de producteurs placées à la tête des filières cibles, conclura l'intervention. Dans le but de centrer l'essentiel des efforts du PAPAFA sur les activités jugées les plus performantes, son organigramme et sa structure institutionnelle ont été légèrement révisés pour faire en sorte que les activités de développement des filières occupent une place plus centrale. Concrètement, cela signifie:

- recentrer les activités sur trois (au lieu de quatre) composantes articulées sur le développement économique favorable aux pauvres, le financement, les mesures d'appui et la gestion. Ces trois composantes ont été restructurées comme suit:

composante 1: développement des activités économiques/filières (comportant cinq sous-composantes avec cinq responsables de filière, dont un désigné par l'ONG MARAPA [Mer, environnement et pêche artisanale] pour la pêche, plus une équipe de techniciens pour chaque filière);

composante 2: le Fonds pour les infrastructures communautaires (gestion incluse): deux guichets distincts (l'un placé sous la tutelle du PAPAFA qui contribuera au financement des infrastructures productives, telles que les routes rurales, l'irrigation, la production et le matériel de séchage, et l'autre qui sera ouvert à d'autres bailleurs de fonds et financera les infrastructures sociales et novatrices, en particulier les sources d'énergie de substitution); et

composante 3: les mesures d'appui et la gestion (réparties dans deux sous-composantes: i) appui à la Fédération nationale des petits agriculteurs [FENAPA] et alphabétisation fonctionnelle ciblée des adultes; et ii) gestion du programme – gestion et coordination, information et communication, administration et gestion financière, suivi et évaluation [S&E]). La cellule de S&E intégrée dans l'unité de coordination du programme assurera également le S&E des opérations du FIC; les deux équipes de S&E seront fusionnées et le poste de chargé du S&E au sein du FIC sera supprimé. De même, le comptable du FIC entrera dans la cellule de gestion financière de l'unité de coordination du programme. Dans la mesure où le FIC est un mécanisme censé continuer à fonctionner même après la clôture du programme, son autonomie administrative et financière doit être préservée; il est donc proposé que le comptable du FIC ne s'occupe que des activités liées au FIC. Les descriptions de postes du personnel concerné ont été révisées en conséquence;

- renforcer la fonction de coordination de l'unité de coordination du programme (le directeur du FIC devient le coordinateur adjoint de l'unité de coordination du programme et coordonne ses opérations, y compris le travail des responsables de filières); et
- créer un comité de pilotage et de suivi associant les ministères partenaires, entre autres, pour établir des liens avec les politiques et les mécanismes de programmation nationaux.

VII. Conclusions et recommandations

19. Le financement du prêt en faveur du PAPAFA a été approuvé par le Conseil d'administration en 2001 au titre du MFF. Depuis lors, le programme a progressé lentement mais régulièrement, obtenant des résultats remarquables dans certains des domaines ciblés (organisation de la filière du cacao biologique, développement des partenariats public-privé avec des acheteurs étrangers, organisation à la base des bénéficiaires ciblés).
20. Le Gouvernement de Sao Tomé-et-Principe entend utiliser les partenariats public-privé pilotes mis en place jusqu'ici sous l'égide du PAPAFA (en particulier dans certaines des filières ciblées) comme modèles pour le développement d'autres

filières agricoles dans l'ensemble du pays. Dans le but d'entretenir la dynamique dont bénéficie actuellement le PAPAFA et d'exploiter intégralement les enseignements tirés des deux premiers cycles, notamment en termes d'organisation et de gestion du programme, il est proposé dans le présent document que le PAPAFA: i) poursuive la transposition à plus grande échelle de ses principales interventions et des investissements connexes dans les domaines où ils ont le mieux fonctionné et se sont montrés les plus durables; ii) révise légèrement son organigramme et sa structure institutionnelle antérieurs afin de donner au développement des filières une place plus centrale; et iii) fusionne les troisième et quatrième cycle en un cycle unique (le cycle trois), qui sera subdivisé en une première phase d'exécution de quatre ans et une phase finale, de retrait, de deux ans.

21. **Modification de l'accord de prêt.** L'accord de prêt a été modifié en conséquence avec effet rétroactif à compter du 1^{er} mai 2009.