



FIDA
FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE
Comité de l'évaluation – Vingt-septième session
Rome, 22 février 2001

RÉPUBLIQUE ARABE SYRIENNE
ÉVALUATION DU PROGRAMME DE PAYS
RÉSUMÉ



TABLE DES MATIÈRES

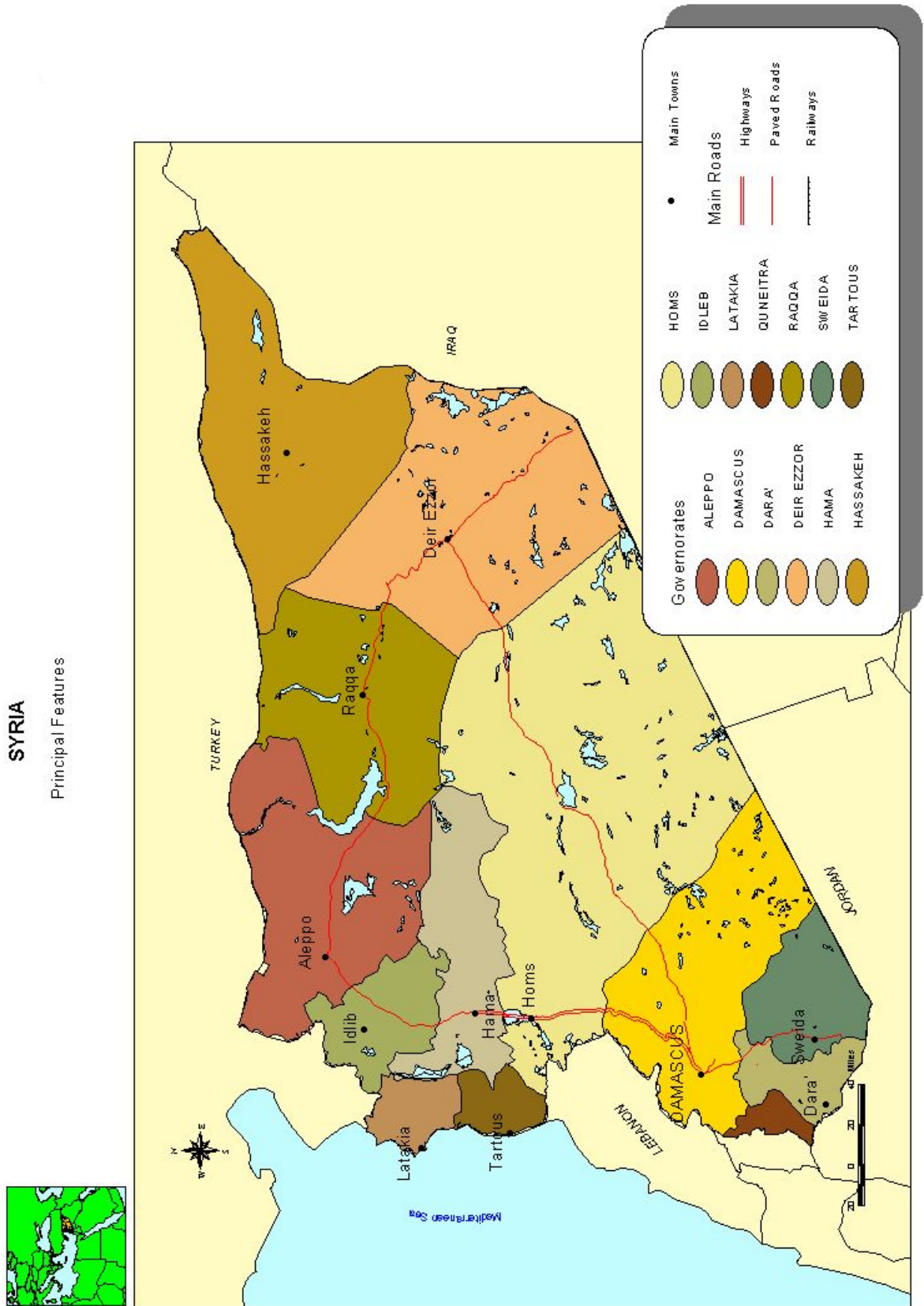
Sigles et acronymes	ii
Cartes	iii
I. HISTORIQUE ET JUSTIFICATION	1
II. CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE ET SECTORIEL	2
III. STRATÉGIE ET OPÉRATIONS DU FIDA	4
IV. PROBLÈMES DE MISE EN OEUVRE ET BILAN	6
A. Systèmes agronomiques	6
B. Crédit rural	9
C. Aspects socio-économiques	11
D. Organisation et gestion	14
V. IMPACT DU PORTEFEUILLE À CE JOUR	17
VI. DURABILITÉ DES AVANTAGES	21
VII. ENSEIGNEMENTS STRATÉGIQUES ET RECOMMANDATIONS	23
A. Se concentrer encore plus sur la pauvreté	23
B. Participation, spécificités hommes-femmes et rôle des ONG	24
C. Une politique de crédit en faveur des pauvres	24
D. Considérations environnementales	25
E. Viabilité des systèmes agronomiques	25
F. Décentralisation et environnement porteur	26
VIII. RÉCAPITULATIF DES QUESTIONS À DÉBATTRE AVEC LE GOUVERNEMENT	27
IX. RECOMMANDATIONS OPÉRATIONNELLES	28



SIGLES ET ACRONYMES

ACSAD	Centre arabe d'étude des terres arides et non irriguées
BAC	Banque agricole coopérative
BRDP	Projet de mise en valeur des parcours de steppe Badia
CESAO	Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie occidentale
CMADP	Projet de développement agricole des régions côtière/centrale
COSOP	Exposé des options et stratégies d'intervention de pays
EPP	Évaluation du portefeuille de projets du pays
FADES	Fonds arabe pour le développement économique et social
FAO	Organisation pour l'alimentation et l'agriculture
ICARDA	Centre international de recherche agricole dans les zones arides
JHADP	Projet de développement agricole du djebel Al-Hoss
ONG	Organisation non gouvernementale
PIB	Produit intérieur brut
S&E	Suivi et évaluation
SRADP-I	Première phase du projet de développement agricole de la région sud
SRADP-II	Deuxième phase du projet de développement agricole de la région sud
UGF	Union générale des femmes
UGP	Unité de gestion du projet
UPG	Union paysanne générale
ZCA	Zone de colonisation agricole

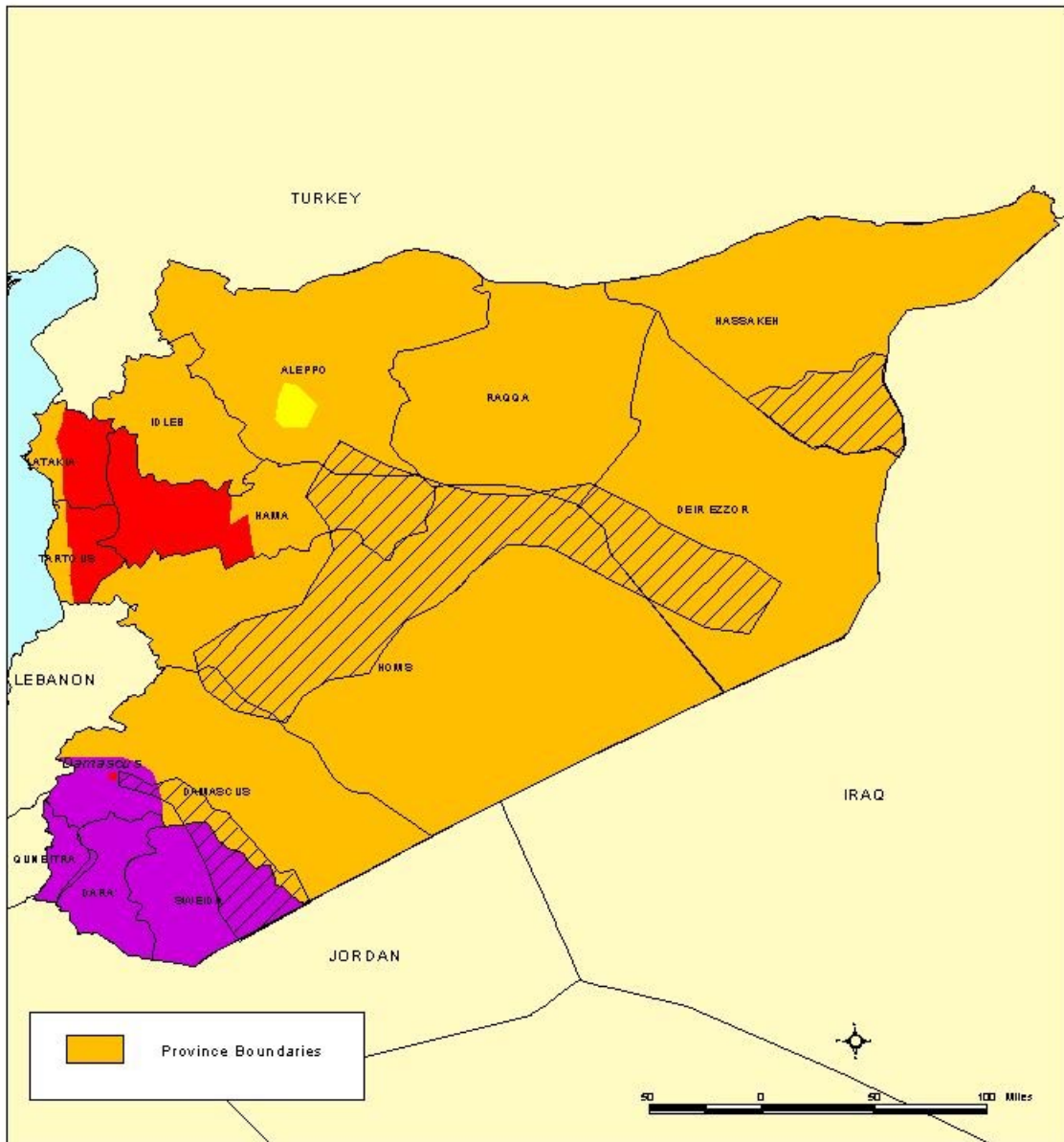
Carte 1







Carte 2



SYRIAN ARAB REPUBLIC

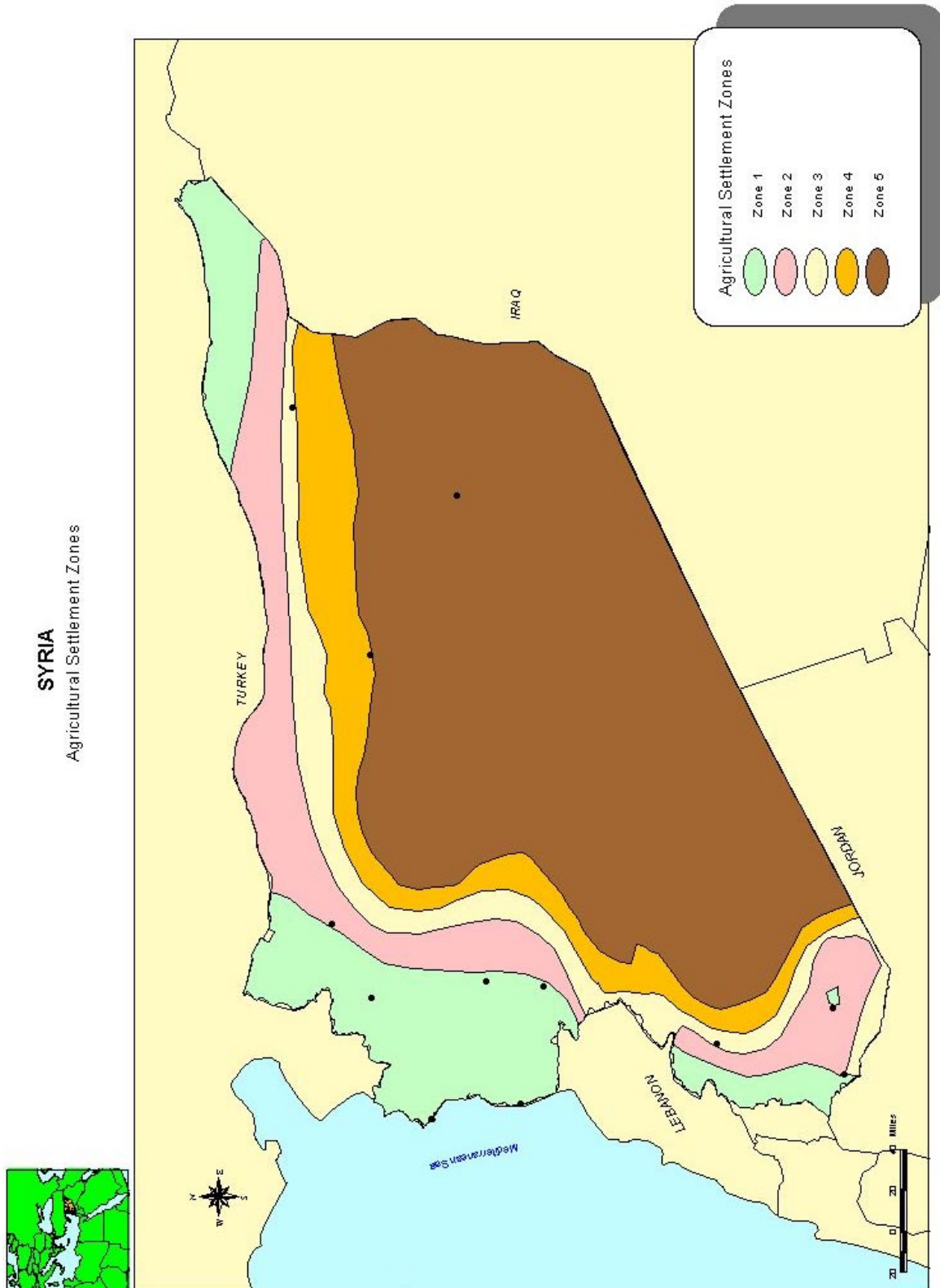


Province Boundaries

IFAD On-going Supported Projects			
	SRADP II		JHADP
	CMADP		BRDP

The designations employed and the presentation of the material in this map do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of IFAD concerning the delimitation of the frontiers or boundaries, or the authorities thereof.

Carte 3



RÉPUBLIQUE ARABE SYRIENNE

ÉVALUATION DU PROGRAMME DE PAYS

RÉSUMÉ

I. HISTORIQUE ET JUSTIFICATION

1. La Division du FIDA pour le Proche-Orient et l'Afrique du Nord s'apprête à établir pour la Syrie, en 2001, un nouvel exposé des options et stratégies d'intervention (COSOP) en vue de lancer un nouveau cycle de programmation. La Division a demandé au Bureau de l'évaluation et des études d'entreprendre une évaluation du portefeuille de projets de ce pays (EPP) en prélude à l'élaboration de la stratégie. L'objet de la présente EPP est d'évaluer l'expérience découlant de la coopération entre la Syrie et le FIDA et d'en tirer des orientations stratégiques et opérationnelles applicables au portefeuille de projets actuel et futur.

2. La coopération entre la Syrie et le FIDA a commencé en 1982. Depuis, le Fonds a financé cinq projets en Syrie, d'un coût total de 360 millions de USD, dont 80 millions de USD correspondant à des prêts du FIDA. Les cofinanceurs en ont été le Fonds arabe pour le développement économique et social (FADES) (145 millions de USD), la Banque mondiale (10 millions de USD), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (2 millions de USD) et le Gouvernement de la Syrie (83 millions de USD). Le FADES est le cofinanceur et l'institution coopérante des quatre projets en cours d'exécution; la Banque mondiale a été l'institution coopérante pour le premier projet, le seul qui soit actuellement clos.

3. Suivant au plus près la nouvelle méthode d'évaluation, l'EPP a consisté à évaluer, avec tous les partenaires associés aux projets, l'impact du portefeuille. Au stade préparatoire, un document d'information générale a été établi sur la base des documents existants concernant la conception, l'exécution, l'évaluation des projets et les orientations générales. Il a servi de point de départ pour l'EPP. Ensuite, une courte mission de reconnaissance s'est rendue sur le terrain, en Syrie pour voir avec les partenaires quels étaient leurs attentes, leurs priorités, le centrage et les modalités d'opération souhaités pour l'EPP. Les résultats de cette mission ont été consignés dans un document d'orientation qui précisait les points principaux de l'EPP, sa méthodologie, la composition de la mission et les principaux partenaires d'évaluation.

4. La mission EPP, qui s'est rendue sur le terrain en mai/juin 2000, a longuement circulé dans les cinq zones des projets et a utilisé une méthodologie participative pour évaluer les réalisations du portefeuille. Elle a achevé son travail de terrain au moyen d'un atelier organisé à l'échelon national et conçu pour permettre aux participants d'examiner les conclusions préliminaires de l'évaluation avec des partenaires très divers, notamment avec les personnels du FIDA (Bureau de l'évaluation et des études et Division Proche-Orient et Afrique du Nord), des institutions coopérantes, des administrations nationales et des projets, avec les organisations communautaires, les organisations non gouvernementales (ONG) et les donateurs/partenaires. Les résultats de l'atelier ont permis de dégager les grands axes du rapport de l'EPP. L'accord terminal devrait être mis définitivement au point dans le cadre d'une table ronde qui se tiendra à Damas dans la première moitié de 2001, avec la participation des membres du Comité de l'évaluation.

II. CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE ET SECTORIEL

Cadre macroéconomique

5. Depuis trois décennies maintenant, l'économie de la Syrie fonctionne dans le cadre d'un système centralement planifié de type socialiste. Depuis la fin des années 80, toutefois, le gouvernement a commencé à mettre en oeuvre un programme de libéralisation progressive, qui a porté ses fruits. Sur la majeure partie des années 90, la croissance a été impressionnante, avec plus de 7% en moyenne chaque année¹ et s'est traduite par une réelle amélioration du revenu par habitant. Ce résultat est principalement attribuable à d'importants accroissements de la production agricole et industrielle, à la découverte et à l'exploitation de gisements pétroliers et aux envois de fonds des ressortissants syriens travaillant dans les pays du Golfe. Vers la fin des années 90, cependant, les conditions ont été moins favorables et la croissance s'est ralentie: elle n'a été que de 2,5% en 1997. Les hausses des cours du pétrole enregistrées en 1999-2000 ont amélioré la conjoncture et, en 2000, le pays enregistrera probablement une progression de ses recettes d'exportation ainsi que de son taux de croissance, cela malgré les graves sécheresses qui ont sévi ces deux dernières années. Le taux d'inflation a été estimé par le PNUD à 2,2% en 1998.

6. La population de la Syrie en 2000 était approximativement de 17 millions d'habitants, avec une croissance de 3,3% par an. La population rurale en représente près de la moitié, mais le rythme de l'urbanisation s'accélère. En 1994, près de la moitié de la population avait moins de 14 ans, ce qui correspond à une forte proportion de personnes à charge. L'espérance de vie à la naissance a remarquablement progressé, passant de 50 ans en 1960 à 67 ans en 1995, essentiellement grâce à l'amélioration des conditions d'accès à des services de santé plus performants et à une meilleure éducation des mères. D'après les données du PNUD et de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la situation de la sécurité alimentaire s'est sensiblement améliorée depuis le milieu des années 70. Le taux d'alphabétisation a enregistré une nette progression au cours des trois dernières décennies (passant de 40% en 1970 à 89% en 1994), de même que l'offre de services sanitaires de base (de 70 à 90% de la population). Le produit intérieur brut (PIB) par habitant en 2000 est estimé à 1 022 USD.

Secteur et politiques agricoles

7. Le secteur agricole contribue pour près de 25% au PIB, engendre près de 20% des exportations autres que pétrolières et constitue une source importante de matières premières pour les industries de transformation. Les principales cultures de plein champ sont le blé, l'orge, le coton, la betterave à sucre, le tabac et les lentilles; les olives, les raisins, les pommes, les amandes, les pistaches et les agrumes représentent l'essentiel de la production fruitière. Bien qu'un tiers à peine des terres cultivées soient irriguées, près des deux tiers en moyenne de la production végétale totale proviennent de l'agriculture irriguée. L'élevage assure environ 37% du PIB agricole, mais est sujet à de fortes fluctuations en raison de sécheresses et autres catastrophes naturelles.

8. Une vaste réforme agraire et la nationalisation des grandes exploitations commerciales ont eu pour effet de transférer la propriété d'une bonne partie des terres à la paysannerie rurale. Actuellement, le secteur agricole est plus ou moins dominé par la petite agriculture. À des fins de planification et de politique générale, le pays est divisé en cinq zones de colonisation agricole (ZCA) sur la base d'un certain nombre de variables dont les plus importantes sont les précipitations annuelles et l'altitude. La pluviométrie varie de 600 mm par an dans les secteurs les plus élevés de la ZCA 1 à moins de 100 mm dans les régions arides extensives de la ZCA 5. La taille moyenne des exploitations dans les ZCA 1 et 2 est d'environ 5 ha (et beaucoup moins dans les zones irriguées); Elle est plus

¹ Bureau central de statistique.



importante dans les ZCA 3 et 4, mais dans la ZCA 5, où les vastes terrains de parcours sont propriété domaniale, elles sont de très petite taille et concentrées autour des oasis.

9. La politique agricole du gouvernement met l'accent sur la production d'une quantité de nourriture suffisante pour satisfaire les besoins croissants résultant d'une forte croissance démographique et de l'urbanisation. Au cours des années 70 et pendant la majeure partie des années 80, le but ouvertement recherché a été celui de l'autosuffisance alimentaire. Avec sa politique de libéralisation, le gouvernement se concentre de plus en plus sur la sécurité alimentaire plutôt que sur l'autosuffisance alimentaire et privilégie les incitations en faveur de la production, une libéralisation progressive du commerce international et l'instauration d'un climat plus favorable à l'investissement privé. Il a progressivement relâché son emprise dans plusieurs domaines, y compris le choix des cultures, le prix des produits, l'accès aux intrants importés, la distribution des engrais, des semences améliorées et des races animales, les taux de change et les accords de commercialisation. Cela étant, la production de blé (et de quelques autres cultures) bénéficie encore d'un certain soutien visant à préserver un niveau de production intérieure souhaitable, et une aide à la consommation existe encore pour certains produits de base. La remise en état des terres et l'intensification de la production agricole ont constitué d'importants éléments de la politique agricole du gouvernement. Entre 1985 et 1998, la production de blé, d'orge, d'olives et de viande rouge a augmenté de 240%, 117%, 424% et 168%, respectivement. Ces accroissements résultent principalement d'une augmentation de la productivité, car les surfaces cultivées n'ont pas augmenté dans une même proportion.

Pauvreté rurale

10. Le revenu annuel par habitant en milieu rural représente, estime-t-on, les deux tiers de la moyenne nationale. Dans les zones rurales les plus éloignées et dans la steppe (Badia), les structures éducatives, en particulier au-delà du niveau élémentaire, sont peu développées. L'accès aux services de santé est aussi beaucoup moins facile dans les zones rurales. On ne dispose pas de données systématiques et détaillées sur la pauvreté rurale mais on admet que les facteurs qui y contribuent le plus sont les suivants: i) la petite dimension des exploitations agricoles, que se partagent des ménages ruraux aux familles nombreuses (la superficie cultivable par habitant est inférieure à 0,2 ha); ii) le faible potentiel de production de la terre (faible fertilité, érosion des sols, terres très caillouteuses, désertiques, exploitations extrêmement morcelées); iii) des précipitations faibles et irrégulières; iv) la disparition et la dégradation de la végétation naturelle et v) des possibilités d'emploi insuffisantes. Les emplois hors saison comme travailleurs occasionnels (dans les zones urbaines ou sur des exploitations privées ou d'État); l'émigration temporaire d'une partie de la famille ou de toute la famille (surtout vers le Liban); le déplacement des tribus ou clans nomades vers des endroits proches de périmètres d'irrigation pour assurer à leurs troupeaux des ressources suffisantes en fourrage, spécialement dans les années de sécheresse; et les envois de fonds de membres de la famille travaillant à l'étranger font partie des stratégies de survie des ruraux pauvres.

Les spécificités hommes-femmes de la pauvreté rurale

11. Un certain nombre de facteurs socio-économiques font que les femmes rurales sont plus exposées que les hommes à la pauvreté. Les femmes jouent un rôle important dans l'agriculture en Syrie. La main-d'oeuvre familiale des exploitations est constituée à 45% par des femmes non rétribuées (le pourcentage est de 100% pour les soins aux animaux)². Pourtant, la maîtrise exercée par les femmes sur les ressources agricoles est faible (5% seulement pour la terre, environ 7-8% pour les animaux et 1% pour les machines agricoles). Le taux d'alphabétisation des adultes est, dans le cas des femmes rurales, bien inférieur à la moyenne nationale. Les femmes n'ayant pas de contrôle sur la terre, il leur est difficile d'avoir accès à un équipement, au crédit et à d'autres services. Les femmes ne

² Enquête de 1994 sur l'agriculture.



jouent qu'un rôle modeste dans la commercialisation et leur pouvoir de décision au sein du ménage est très limité, notamment pour ce qui concerne l'utilisation du revenu familial. Si le droit des femmes à hériter est inscrit dans la loi, celles-ci sont souvent obligées, sous la pression des mentalités, de renoncer à leurs droits de succession en faveur de leurs frères ou de leur progéniture masculine. Compte tenu de la forte émigration masculine, il est probable qu'un nombre important de femmes sont de fait chefs de famille, mais on ne dispose pas de statistiques fiables à ce sujet.

Soutien des donateurs

12. La Syrie a longtemps bénéficié d'une aide économique et financière de l'Union soviétique et du Bloc de l'Est. On estime que le pays doit environ la moitié de l'encours de sa dette extérieure à la Fédération de Russie, mais il a aussi accumulé d'importants arriérés à l'égard de la Banque mondiale. Récemment, le gouvernement a repris ses remboursements à la Banque mondiale. Une stratégie de lutte contre la pauvreté est actuellement élaborée avec l'aide du PNUD pour mettre en place le futur cadre de l'aide de donateurs. Outre le FIDA, des institutions financières régionales comme le FADES, la Banque islamique de développement (BIsD) et l'Union européenne ont continué d'apporter un soutien au développement économique de la Syrie. L'appui bilatéral de la France, de l'Allemagne, de l'Italie et du Japon, parmi d'autres, progresse régulièrement.

III. STRATÉGIE ET OPÉRATIONS DU FIDA

Stratégie du FIDA

13. Les opérations du FIDA en Syrie se sont inspirées de la stratégie établie en 1992 par la mission d'identification générale et de formulation de la stratégie. Cette stratégie avait cinq objectifs essentiels: i) augmenter la productivité des terres et de la main-d'oeuvre; ii) mieux exploiter les ressources et protéger l'environnement; iii) améliorer les revenus et élever les conditions de vie des groupes cibles; iv) développer l'emploi local et freiner l'exode urbain; et v) arrêter la marginalisation dans les zones exposées à la dégradation de l'environnement. Trois groupes cibles ont été définis comme suit: i) les petits exploitants vulnérables des plaines arides et semi-arides et des zones d'aridoculture des hautes terres; ii) les pasteurs bédouins qui ont perdu leurs moutons par suite de la sécheresse; et iii) les petits ménages paysans mixtes des zones irriguées ou à forte pluviométrie.

14. Il s'agissait d'une stratégie multidimensionnelle. Tout d'abord, une dimension géographique a donné la priorité aux régions est et centre-nord du pays, aux zones semi-arides et aux localités les plus éloignées et d'altitude. En second lieu, une dimension thématique s'est fixé pour objet d'améliorer la culture pluviale, de renforcer l'élevage ovin de type traditionnel, de protéger l'environnement, et de favoriser la valorisation des femmes en leur procurant des activités rémunératrices. Troisièmement, une dimension ressources humaines a prôné la participation active des organisations et groupements locaux et a donné la prééminence aux femmes à tous les stades du cycle des projets. Quatrièmement, une dimension gestion économique a été conçue pour appuyer les politiques de libéralisation et de décentralisation et pour améliorer les services de collecte des données et de statistiques. Dans l'ensemble, la stratégie avait un caractère global, et définissait de manière large l'éventail des activités sur lesquelles il était souhaitable que porte la collaboration entre le FIDA et le gouvernement au lieu d'identifier, dans le cadre général des politiques de développement du gouvernement, des domaines spécifiques pouvant bénéficier du soutien du FIDA.

Opérations du FIDA

15. La première intervention du Fonds en Syrie, avant même l'élaboration de la stratégie, a été la première phase du projet de développement agricole de la région sud (SRADP-I), cofinancé par la Banque mondiale. Mettant à profit les enseignements tirés de ce projet et suivant les orientations de la

stratégie, quatre autres projets ont été mis au point: le projet SRADP-II, le projet de développement agricole du djebel Al-Hoss (JHADP), le projet de développement agricole des régions côtière/centrale (CMADP) et le projet de mise en valeur des parcours de steppe (Badia) (BRDP).

16. La première intervention financée dans le cadre des quatre premiers de ces projets a consisté à bonifier les terres en procédant à un épierrage au moyen d'équipements lourds. Ce travail a été principalement concentré dans les ZCA 1 et 2. Ces quatre projets ont été conçus pour atteindre 110 600 ménages et pour épierrer 166 000 ha de terre³. Ils comportent aussi un soutien limité en faveur de la recherche adaptative et de la vulgarisation, ainsi que des programmes pour les femmes reposant sur des activités d'alphabétisation et de formation et sur la promotion d'activités rémunératrices par le biais du crédit. Le dernier en date des projets approuvés et le seul qui ne prévoit pas d'épierrage, le BRDP, vise à remédier à la dégradation des parcours Badia, à améliorer les conditions de vie de 16 800 pasteurs nomades et semi-nomades par l'introduction d'un système participatif de gestion des terrains de parcours et la remise en état des pâturages dans la ZCA 5.

17. La superficie totale qui sera épierrée avec le soutien du FIDA est suffisamment étendue pour que la contribution apportée aux objectifs du gouvernement concernant l'accroissement de la production et la sécurité alimentaire soit appréciable⁴. Les quatre projets de bonification des terres ont permis de concrétiser la dimension géographique et la dimension thématique de la stratégie du FIDA, tandis que le projet concernant les Badia a élargi les activités aux terrains de parcours afin de contribuer à la remise en état de l'environnement. Ils ont, chacun à sa manière, traité certains aspects de la valorisation des ressources humaines et encouragé la décentralisation. Sauf dans le cas du JHADP, le FIDA ne s'est pas pleinement attaqué aux problèmes des petits exploitants dans les environnements arides et semi-arides (ZCA 3 et 4), même si les agriculteurs de ces zones avaient été identifiés par la mission d'identification générale et de formulation de la stratégie comme des bénéficiaires potentiels et, peut-être, comme les plus méritants. Quelques-uns des paramètres essentiels de ces projets sont récapitulés dans le tableau 1.

Tableau 1. Récapitulation des paramètres essentiels des projets figurant dans le portefeuille du FIDA

Projets	Date d'approbation	Entrée en vigueur	Coût du projet	Prêt du FIDA	Ménages bénéficiaires	Épierrage, en % du coût total du projet	Bonification projetée	Bonification réalisée
SRADP-I	31.03.82	23.05.83	65,6	8,7	10 000	38	32 000	37 000
SRADP-II	09.09.92	10.03.93	42,3	18,0	17 600	54	32 000	46 400
JAHADP	06.09.94	19.01.95	29,1	11,9	14 000	66	22 000	400
CMADP	06.12.95	07.07.96	117,1	20,4	69 000	84	80 000	-
BRDP	23.04.98	21.12.98	104,9	20,2	16 800	0	-	-
Portefeuille			359,0	79,2	127 400	46	166 600	83 800

Note: Coût du projet SRADP-I tel qu'il était estimé au moment de l'évaluation prospective. Le prêt du FIDA et la superficie épierrée sont des chiffres réels.

Décaissements

18. En novembre 2000, le déroulement des décaissements afférents au portefeuille du FIDA s'avérait décevant. Le projet terminé, SRADP-I, n'a décaissé que 48% environ du financement total alloué⁵. Les quatre autres projets ont eu des taux de décaissement de 48%, 37%, 12% et 5% respectivement. Cela tient principalement à des retards dans la passation des marchés, en particulier

³ En fait, l'épierrage portera sur des superficies plus étendues et le nombre de ménages sera plus élevé qu'il n'était prévu à l'origine. Les estimations présentées dans le tableau 1 ont été mises à jour.

⁴ L'objectif global du gouvernement concernant l'épierrage est de 0,8 million d'hectares: le présent portefeuille pourrait représenter directement 25% environ de cette superficie, mais l'outillage fourni restera en service pendant de nombreuses années après achèvement des projets.

⁵ Ce faible niveau de décaissement final s'applique principalement par l'annulation du prêt de la Banque mondiale.

pour le gros outillage et l'équipement de bonification des terres. La question des marchés d'équipement a été résolue au début de l'année 2000, et les commandes ont été placées. Les états financiers du FIDA pour novembre 2000 font apparaître ces changements. Pour ce qui concerne le projet SRADP-II seul, cela portera le taux de décaissement à 78%.

IV. PROBLÈMES DE MISE EN OEUVRE ET BILAN

A. Systèmes agronomiques

Bonification des terres

19. Dans une bonne partie des terres arables de la Syrie, la présence en forte proportion de roches de toutes tailles à des profondeurs variables a d'une part limité les surfaces de plantation et d'autre part imposé des techniques de culture particulières. Cette configuration a été l'une des principales sources de difficultés pour les petits exploitants. C'est pourquoi la stratégie de développement agricole du gouvernement, qu'appuient le FIDA et d'autres donateurs, a fait des opérations d'épierreage à grande échelle un moyen d'augmenter la superficie cultivable et la productivité.

20. À l'époque de l'EPP, 83 800 ha (50% des objectifs de l'évaluation prospective) avaient été épierres. Compte tenu des retards liés à la passation des marchés, une bonne partie de ce travail a été fait avec un vieil outillage, notamment pour le projet SRADP-II. Les opérations d'épierreage réalisées dans le cadre de ce seul projet ont dépassé de 44% l'objectif prévu. Cela a clairement démontré que les mécaniciens et les ingénieurs syriens possédaient les compétences et les aptitudes nécessaires pour garder en état de marche une bonne partie du parc d'outillage lourd bien au-delà de sa durée de vie théorique. On peut donc penser que les nouveaux équipements fournis resteront en service pendant de nombreuses années.

21. La technologie de l'épierreage s'est révélée très utile et les opérations ont été effectuées selon des normes élevées. Après épierreage, les champs peuvent être plantés, selon la pluviométrie, en cultures diverses telles que le blé et l'orge, les légumineuses, dont le pois chiche, et en cultures fruitières, olivier et pommier par exemple. Les opérations agricoles sont rendues beaucoup plus faciles et les effets sur la productivité sont positifs. Les bénéficiaires des activités d'épierreage sont pleinement informés des arrangements et facilités de crédit offerts par le projet pendant le processus de mise en valeur des terres. Des réunions sont organisées avant l'intervention pour expliquer le contenu du programme et discuter des droits et responsabilités des agriculteurs.



Des bulldozers déblaient un terrain fertile encombré de roches volcaniques

22. Les effets favorables de l'épierrage ont été clairement mis en évidence (section V). Les avantages ont été particulièrement nets sur les petites exploitations où les cultivateurs, qui étaient autrefois des travailleurs extrêmement pauvres et devaient s'employer dans des zones voisines ou dans d'autres branches d'activités (dans le pays et à l'étranger) sont devenus des exploitants actifs résidant sur leurs propres terres et réalisant un bon revenu. Des vergers ont été créés sur environ 50% des terres épierrées, ce qui a renforcé la production oléicole et fruitière et a amélioré l'équilibre entre cultures annuelles et cultures arboricoles.



Une oliveraie plantée sur des terres fertiles défrichées par le projet (SRADP-II)

23. Bien que la plantation d'arbres fruitiers soit activement encouragée, de nombreux bénéficiaires préfèrent se consacrer à des cultures annuelles plutôt qu'à des cultures arboricoles, ce qui peut entraîner une érosion des sols et diminuer la capacité de rétention d'eau. Les raisons les plus importantes de ce choix sont les suivantes: i) l'agriculteur a besoin des rentrées d'argent immédiates provenant de la vente des récoltes annuelles sur un marché facilement accessible (garanti par les politiques de commercialisation du gouvernement) tandis qu'il devrait attendre trois à cinq ans pour commencer à tirer un profit de ses arbres fruitiers; ii) la plantation d'arbres fruitiers exige un gros investissement en capital et des compétences techniques; et iii) il faut trouver d'autres sources de revenus en attendant que les arbres fruitiers commencent à produire. D'autre part, si l'épierrage s'est accompagné d'un accroissement appréciable des rendements des différentes cultures, ceux-ci sont encore inférieurs aux rendements potentiels. Une amélioration pourrait être obtenue en renforçant la formation technique des bénéficiaires et du personnel. L'EPP s'est aussi préoccupée de l'étendue de la monoculture (prédominance d'une même espèce) sur de nombreuses exploitations. Cela peut favoriser la propagation des maladies et mettre en péril les profits économiques et la viabilité de l'exploitation. L'accroissement de la production maraîchère pose un nouveau problème, celui de la commercialisation, mais les perspectives sont bonnes.

24. L'épierrage a sensiblement contribué à accroître la production végétale et le revenu des exploitations, mais trois questions se sont posées concernant son impact potentiel sur l'environnement, le ciblage et la sélection des superficies et la répartition des avantages résultant de l'épierrage. Ces problèmes seront traités plus loin.

Élevage

25. En dehors du BRDP, dont toutes les composantes tournent autour du développement de l'élevage extensif, les interventions des autres projets en matière de production animale ont été de portée limitée et n'ont été que partiellement intégrées dans les objectifs et stratégies d'ensemble des projets. Dans la plupart des cas, le développement de l'élevage n'est abordé que du seul point de vue



de la génétique, à savoir la fourniture de races très performantes, tandis que les questions concernant la disponibilité de fourrage, les aliments zootechniques et la nutrition ont été laissées au libre choix des exploitants. La faiblesse des paramètres moyens de la production, toutes espèces et races confondues, fait ressortir une pénurie, quantitative et qualitative, d'aliments zootechniques. Les activités de vulgarisation n'ont pas été aussi efficaces dans le domaine de l'élevage qu'elles l'ont été pour la production végétale.

Effets de la sécheresse

26. Suite à la grave sécheresse de 1999/2000, la taille des troupeaux a chuté dans des proportions pouvant atteindre 80% dans le cas de petits exploitants qui n'étaient pas membres de coopératives, et d'environ 50% dans les coopératives d'élevage ovin. Les effets de la sécheresse ne se sont pas encore complètement matérialisés, mais de nombreux symptômes préoccupants étaient déjà perceptibles dès le milieu de l'année 2000: i) prix extrêmement bas des produits animaux; ii) production laitière extrêmement faible; et iii) loyer des chaumes et des jachères plus que quadruplé (dans les ZCA 1 à 4). La sécheresse a ralenti le rythme d'exécution des composantes élevage du portefeuille, en particulier pour le projet Badia.

Activités de vulgarisation

27. Tous les projets prévoient le renforcement des services de vulgarisation existants afin d'intensifier et d'améliorer les techniques et pratiques de production agricole. Les projets bénéficiant du soutien du FIDA (en particulier le SRDP-II) ont encouragé, concernant la prestation des services, une approche révisée fondée sur l'analyse des problèmes qui se posent au niveau des exploitations et sur la constitution de groupes villageois. Le service est devenu de ce fait plus réceptif (voir paragraphe 40). Là où des opérations d'épierreage ont été effectuées, la plupart des agriculteurs ont estimé que les services de vulgarisation fournissaient des informations et une aide très utiles et une aide pour les cultures de plein champ et les cultures arboricoles. Toutefois, leur rayon d'action potentiel a été considérablement réduit par le manque de moyens de transport et l'inégale distribution des unités de vulgarisation entre les diverses zones, au profit des ZCA 1 et 2.

28. Dans l'ensemble, les services de vulgarisation disposent de suffisamment de personnel (trop parfois) et jouent un rôle appréciable dans la réalisation du potentiel que représentent les investissements consacrés à l'épierreage. Néanmoins, diverses contraintes touchant la viabilité du système agronomique (sections VI et VII) doivent encore être corrigées. Les mesures techniques proposées sont dans l'ensemble adaptées mais il est encore possible d'améliorer la productivité en recourant aux technologies mises au point par le vaste réseau de stations de recherche et d'institutions de recherche nationales/internationales, comme le Centre international de recherche agricole dans les zones arides (ICARDA) et le Centre arabe d'étude des terres arides et non irriguées (ACSAD), et en renforçant la dimension participative de la vulgarisation, de la recherche et des essais sur les exploitations.

Mise en valeur des ressources en eau

29. Trois des projets en cours d'exécution (CMADP, JHADP et BRDP) comportent des mesures en faveur du développement de l'approvisionnement en eau, dont les objectifs globaux sont de fournir de l'eau pour la consommation humaine et/ou pour les utilisations agricoles (irrigation d'appoint, abreuvoirs). Cependant, le CMADP est le seul projet dans lequel les activités concernant les ressources en eau ont été à ce jour vraiment mises en œuvre. Globalement, tant la portée que l'ampleur des interventions prévues dans les projets actuels sont appropriées, mais elles pourraient ne plus l'être quand la demande d'eau augmentera. D'aucuns se préoccupent aussi du manque d'organisation et de participation effective des bénéficiaires à la gestion des ressources en eau mises en valeur par les projets. D'autre part, les techniques de collecte des eaux de ruissellement semblent être appliquées

plus efficacement dans les régions où l'eau est déjà disponible (ZCA 1 et 2) que dans celles où le recours à cette technique serait plus justifié (ZCA 3 et 4). D'une manière générale, il est nécessaire d'intégrer des mesures visant à encourager tant la collecte des eaux de ruissellement que l'utilisation plus rationnelle de l'eau d'irrigation sur les exploitations, dont le rendement est actuellement très faible.

B. Crédit rural

Banque agricole coopérative

30. Le système bancaire syrien comprend la Banque centrale de Syrie et cinq banques d'État spécialisées, dont la Banque agricole coopérative (BAC) qui est chargée de fournir du crédit aux secteurs agricole et rural. La BAC n'est pas une banque agricole classique, mais plutôt une institution gouvernementale chargée de mettre en œuvre les politiques de crédit du secteur public. Tout ressortissant syrien qui exploite des terres et/ou élève du bétail à des fins agricoles et qui n'est pas en défaut de paiement pour un prêt précédent peut avoir accès au crédit de la BAC, soit par l'intermédiaire de sa coopérative soit directement. Les taux d'intérêt généralement pratiqués sont de 4% pour les coopératives et de 5,5% pour les exploitants privés. Les taux de prêt, s'ils ne sont pas négatifs en valeur réelle⁶, sont peu élevés et ne couvrent pas comme il faudrait tous les coûts des opérations de crédit. Les faibles taux d'intérêt perçus sur les prêts de la BAC sont peut-être, à l'heure actuelle, le seul moyen important dont dispose le gouvernement pour fournir des subventions aux producteurs agricoles.

31. Si l'on excepte le projet SRADP-I, dont les composantes crédit sont financées à la fois par la BAC et par le FADES, les fonds mis à la disposition des projets pour le crédit proviennent entièrement des ressources ordinaires de la BAC. Dans les projets SRADP, CMADP et JHADP, la BAC est chargée de l'octroi des crédits destinés à la bonification des terres, à la plantation de cultures annuelles et d'arbres fruitiers sur les terres épierrées, et à l'achat d'animaux d'élevage, d'équipement et de machines agricoles. Ces prêts s'adressent aux exploitants participants, aux femmes rurales et aux hommes ruraux sans terre ou très défavorisés. Dans le cadre du BRDP, le crédit de la BAC est destiné à aider les pasteurs et les femmes pratiquant l'élevage et d'autres petites activités rémunératrices.

32. Dans le cadre de la concertation existant entre le FIDA et le gouvernement, la BAC a conclu des accords formels avec le Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire, principal organe d'exécution, pour assouplir un certain nombre de ses conditions normales et faire en sorte d'accroître le flux du crédit destiné aux bénéficiaires des projets. Un assouplissement important concerne les garanties foncières; deux garants personnels ou une coopérative d'agriculteurs peuvent maintenant cautionner les prêts.

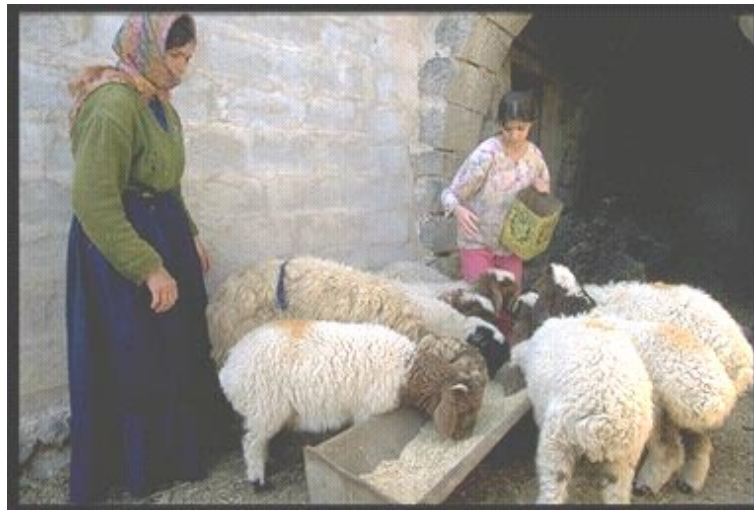
Décaissements

33. L'expérience en matière de crédit provient essentiellement du projet SRADP-II. Les résultats ont été extrêmement satisfaisants. Entre 1995 (date à laquelle les décaissements ont commencé) et 1999, le SRADP-II a décaissé au total 6 737 prêts pour la production animale et pour d'autres petites activités rémunératrices. Ces prêts se sont élevés à 359 millions de livres syriennes (SYP) (7,8 millions de USD), ce qui représente 91% de la cible fixée au départ. À ce montant, s'ajoutent les sommes versées à 70% environ des bénéficiaires exploitants pour couvrir les coûts des opérations de bonification des terres effectuées à crédit. Environ 54% de ces prêts ont été attribués à des activités rémunératrices destinées à des femmes rurales. Le CMADP est le seul autre projet dans lequel les

⁶ Il est difficile d'estimer le pourcentage annuel des variations de prix ou de l'inflation faute de données publiées concernant les prix. Le taux d'inflation pour 1998 a été estimé à 2,2% par le PNUD.

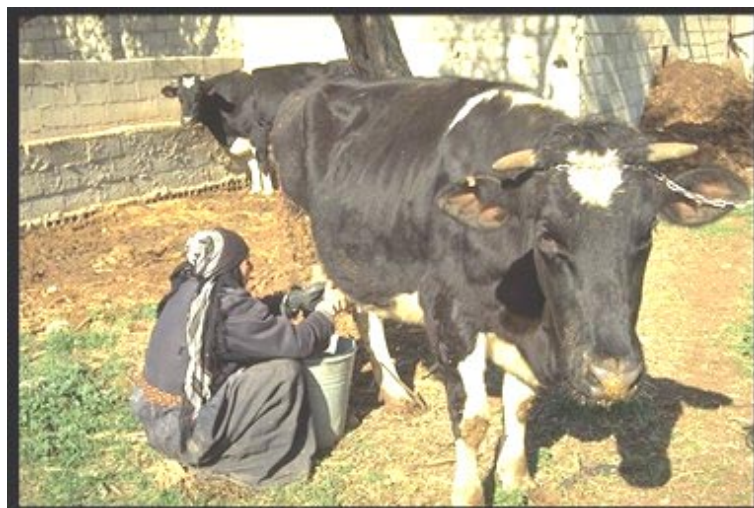


activités de crédit ont commencé et cela à partir de 2000 seulement. Jusqu'en juin 2000, 353 prêts, d'une valeur de 7,9 millions de SYP (172 000 USD) avaient été décaissés.



Dans les villages de Syrie, les femmes élèvent des moutons pour aider leurs familles. Les projets du FIDA fournissent du crédit et une formation en matière d'engraissement et de transformation du lait.

34. Si l'on exclut le crédit alloué à la bonification des terres, la production animale (engraissement de bovins et d'ovins et élevage d'ovins et de caprins) a absorbé 44% des prêts totaux accordés dans le cadre du SRADP-II. Viennent ensuite les prêts alloués pour les vaches laitières et les machines à traire (38%) et pour les activités rémunératrices extra-agricoles des femmes (16%). Le solde (2%) est allé à l'élevage de la volaille et à l'apiculture. Dans le cadre du CMADP, les activités rémunératrices extra-agricoles et effectuées à domicile destinées aux femmes ont occupé la seconde place, avant les vaches laitières et les machines à traire.



Dans les zones de projet, ce sont les femmes rurales qui ont la responsabilité presque exclusive de soigner et de nourrir les animaux. Les projets appuient leurs activités par du crédit.

35. Globalement, la conception des activités de crédit bénéficiant du soutien des quatre projets en cours d'exécution avec l'aide du FIDA est satisfaisante et appréciée des bénéficiaires, spécialement les femmes. Les vulgarisateurs veillent à ce que le crédit soit correctement utilisé, et le personnel de la BAC, par des contacts intensifs avec les emprunteurs, veille à ce que les prêts soient remboursés en temps voulu. Pour renforcer ce système et réduire ultérieurement les risques, la BAC et les autorités des projets suivent de très près la politique de prêts en nature. Il reste cependant quelques problèmes à

résoudre, à savoir: i) les activités de crédit et les composantes techniques concernant la mise en valeur des terres sont relativement peu corrélées; c'est-à-dire que *les interventions ne se renforcent pas mutuellement* (voir paragraphe 36); ii) aucun mécanisme précis de ciblage n'a été mis en place pour orienter le crédit vers les pauvres privés d'actifs ou vers les femmes rurales les plus défavorisées, et aucun effort n'a été fait pour constituer un fonds de garantie des petits prêts et encourager la BAC à inclure ces ruraux défavorisés dans son programme de prêts; iii) aucune attention n'a été prêtée à la promotion de l'épargne; et iv) bien que cela figure dans la conception des projets, la ligne de crédit ne fonctionne toujours pas comme un fonds de roulement.

C. Aspects socio-économiques

Ciblage

36. Dans la pratique, le ciblage prioritaire des ménages ruraux les plus pauvres s'est révélé plus difficile à réaliser en Syrie que dans bien d'autres pays. Cela tient en partie au fait que les données disponibles concernant les ménages ruraux pauvres sont insuffisantes, et en partie à la nature même du portefeuille. Pour ce qui concerne l'épierrage, il est possible que des considérations techniques et économiques rendent impossible la stricte application des critères de ciblage. Les zones d'épierrage sont choisies sur la base des demandes formulées par les villages. On s'efforce certes de donner la priorité aux villages pauvres mais le choix dépend davantage de considérations techniques et logistiques (on choisira par exemple les secteurs où l'épierrage est le plus facile à réaliser et le plus approprié; on regardera les conditions d'accès pour l'équipement lourd) que de la taille des exploitations des bénéficiaires et des niveaux de revenu. De ce fait, les zones épierrées se composent d'exploitations composites et l'opération n'atteint pas toujours les plus pauvres. Dans certains cas, les autorités locales peuvent aussi influencer sur ce choix. En termes de crédit, le ciblage ne consistait pas à atteindre les plus pauvres (hommes et femmes) mais plutôt les "pauvres productifs". Le crédit n'est pas utilisé rationnellement pour compenser les difficultés rencontrées en ce qui concerne le ciblage de l'épierrage.

37. En ce qui concerne la conception et l'exécution des projets, on note une tendance encourageante au ciblage des pauvres et des femmes encourageante. Par exemple, si le ciblage réalisé dans le cadre du SRADP concernant la bonification des terres a été jugé médiocre en ce sens qu'il n'a pas retenu les groupes les plus pauvres, dans le CMADP, en revanche, les activités de bonification des terres ont été en priorité centrées sur les ménages dirigés par des femmes. Parmi les autres difficultés rencontrées pour cibler les pauvres pendant l'exécution des projets, citons: l'absence de l'approche habituelle consistant à cibler les activités sur la base de groupes, et du soutien d'ONG, des mécanismes de ciblage imprécis, une attention insuffisante au ciblage durant la supervision des projets ainsi que dans les systèmes de suivi et d'évaluation (S&E).

Participation

38. La participation, dans le présent portefeuille, a été l'objet d'une bataille continuelle (mais cela devrait s'améliorer à l'avenir). Tout d'abord, il n'est pas d'usage, en Syrie, que les futurs bénéficiaires participent à la conception des programmes gouvernementaux. Cela a contribué à créer, chez les bénéficiaires, une attitude passive d'assistés et de soumission au statu quo. Deuxièmement, le personnel de terrain du gouvernement, par exemple les agents de vulgarisation agricole, ne sont pas habitués à accomplir leurs tâches d'une manière qui encourage la participation active des agriculteurs. Troisièmement, rares sont les mécanismes collectifs ou sociaux par lesquels puisse passer la participation des agriculteurs ou des femmes. Il n'y a pas non plus d'ONG susceptibles de mobiliser les gens et d'appuyer le développement au niveau du village. Récemment, divers donateurs ont commencé à appuyer un certain nombre d'approches participatives à assise communautaire en milieu rural (paragraphe 79 à 82).



39. Si l'on excepte le BRDP, aucun des projets ne comprend de mécanismes bien définis concernant la participation des bénéficiaires même si, comme on le verra plus loin, certains dispositifs de ce genre sont actuellement introduits en cours d'exécution. Le personnel des projets n'a généralement pas été enclin à consulter les agriculteurs sur des questions d'exécution. On a estimé que des conflits d'intérêt rendraient la situation difficile et compromettraient la viabilité des services fournis. Sur un projet, le personnel a fait valoir qu'il était hors de question de demander l'avis des participants en raison de conflits aigus entre utilisateurs d'eaux de sources. D'autre part, la conception des quatre premiers projets a adopté une approche centralisée, qui confie l'entière responsabilité de l'exécution à la direction du projet, aux services centraux du Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire et à ses représentants en province. Les organisations populaires existantes, l'Union paysanne générale (UPG) et l'Union générale des femmes (UGF), sont des associations à caractère politique, dotées chacune d'un mandat spécifique. En tant que telles, elles ont été incluses comme de possibles facilitateurs dans la conception de certains projets. En cours d'exécution, l'Union paysanne générale a facilité la distribution de certains services (épierrage et crédit) et l'Union générale des femmes a détaché des personnes expérimentées qui ont servi de formateurs.

40. Le projet SRADP-II a fait un important bond en avant en recourant à des approches participatives moyennant la constitution de groupes informels (organisés par centres d'intérêt, tels que les arbres fruitiers, les cultures de plein champ, la production animale, les activités des femmes) d'une quinzaine d'exploitants devant, chacun, communiquer avec des vulgarisateurs sur des questions telles que l'incidence et la gravité de problèmes locaux particuliers. Les projets suivants sont devenus beaucoup plus ambitieux quant à leurs objectifs de participation, mais il est encore trop tôt pour en voir les résultats. Dans le cadre du JHADP, la participation des femmes aux activités de développement devrait favoriser leur association aux affaires de la communauté, tandis que le CMADP identifiera les bénéficiaires sur la base des besoins exprimés et prévoit une participation au défrichage des terres, aux plantations d'arbres et à l'approvisionnement en eau des villages. À ce jour, c'est le BRDP qui a le plus insisté sur la participation et le projet vise à faire la démonstration d'une approche participative, reproductible, à la gestion des ressources naturelles, associant les pasteurs à la planification, à la mise en œuvre et au suivi du projet. Pour la première fois dans le portefeuille de la Syrie, une ONG (basée à Amman, Jordanie) a un rôle à jouer dans le projet Badia pour promouvoir la participation des communautés.

Problématique hommes-femmes

41. La problématique hommes-femmes a reçu une attention croissante dans le portefeuille de la Syrie. Des programmes Femmes et développement (FED) ont inclus les composantes ci-après: i) fourniture de crédit à moyen terme; ii) prise de conscience dans le domaine de l'éducation et acquisition de nouvelles compétences propres à renforcer l'estime de soi et la création d'un revenu; et iii) inclusion de petites interventions dans le domaine de l'élevage visant à accroître le revenu des ménages et l'état nutritionnel des familles. Ces programmes se sont révélés être très appréciés des femmes, et contribuent à leur démarginalisation, notamment pour celles qui ont entrepris de petites activités rémunératrices reposant sur l'élevage, mais il y a encore des progrès à faire.

42. Un grand nombre de femmes ont bénéficié et bénéficient encore des stages de formation très divers fournis par les projets. Dans le cadre du SRADP-I, 4 705 femmes ont, semble-t-il, bénéficié de visites à domicile des services de vulgarisation s'adressant tout spécialement à elles. Le programme FED du SRADP-II a organisé, à l'intention de 60 000 femmes, des activités de vulgarisation agricole, des démonstrations de techniques nouvelles, des cours d'alphabétisation, une formation à la gestion des projets et l'octroi de crédit pour la mise en valeur des terres, des intrants agricoles et des activités rémunératrices. D'autres projets sont moins avancés dans la mise en œuvre d'activités FED, en partie parce que la disponibilité et la mobilité des formateurs se heurtent à des contraintes logistiques.



Femmes suivant un cours de couture. Les projets accordent des fonds pour l'achat de machines à coudre et à tricoter, ainsi qu'une formation appropriée.

43. Mais beaucoup de ces stages de formation ne sont pas non plus correctement reliés aux activités proposées dans le cadre du programme de crédit, non plus qu'à des débouchés commerciaux (en particulier pour la couture et le tricot). Cela limitera la rentabilité des activités et les perspectives de création de revenus. La plupart de celles qui ont suivi des cours d'alphabétisation et autres activités de formation sont des femmes jeunes, de 15 à 25 ans. Il semble que beaucoup d'entre elles soient plus intéressées par le côté promotion sociale que par la possibilité d'entreprendre une activité rémunératrice. Les cours d'alphabétisation sont particulièrement recherchés car beaucoup de jeunes femmes n'ont reçu qu'un minimum d'éducation. Il semblerait toutefois que les programmes de formation soient passés à côté des femmes mariées, qui n'ont pas le temps d'y participer. Certaines femmes plus âgées ont indiqué aussi qu'elles n'avaient même pas été averties du projet ou de ses activités et d'autres ont souligné que les programmes de formation ne tenaient pas compte de ce que, à certaines saisons, les femmes devaient participer aux travaux des champs.

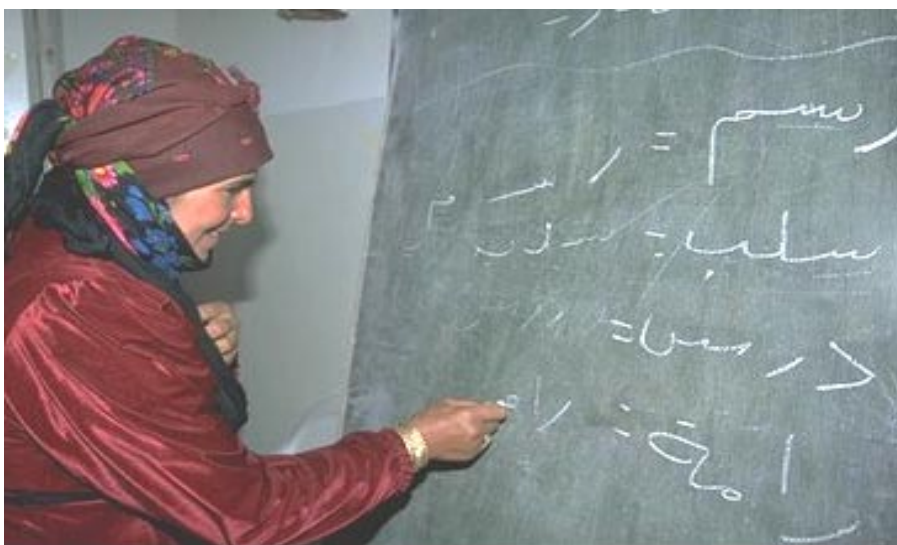


Des femmes assistent à un cours d'alphabétisation offert par les projets du FIDA.

44. La nécessité de prévoir un microfinancement pour des activités rémunératrices sur les exploitations et hors des exploitations s'est révélée cruciale pour les femmes. Mais certains obstacles doivent être surmontés: i) les prêts en nature ont limité le choix des emprunteurs du point de vue de la qualité et des prix et retardé l'acheminement du crédit; ii) le crédit n'a pas été suffisamment axé sur les femmes les plus pauvres, car la BAC ne fournit pas de liquidités pour couvrir les frais de

fonctionnement; et iii) l'assouplissement de la clause de cautionnement, qui ne demande plus que deux garants, a facilité l'accès au crédit mais pas dans la mesure nécessaire.

45. Dans l'ensemble, les projets ne tiennent encore compte des besoins des femmes que par le biais de composantes relativement restreintes et dissociées et non par un effort intégré sur la problématique hommes-femmes. La corrélation entre ces composantes et les autres activités du projet n'est pas correctement articulée, ce qui semble en faire un aspect accessoire. C'est ce que montre le fait que les unités de gestion des projets (UGP), sur tous les projets, font de l'unité FED une entité distincte. De plus, la plupart des rapports de S&E n'abordent pas la problématique hommes-femmes. Si l'on excepte les activités FED, toutes les autres informations et rapports sont présentés sans se référer aux différentes missions de chaque sexe. Des efforts ont été faits pour introduire ces préoccupations dans les activités de vulgarisation, de crédit et même, sur un projet (le CMADP), de mise en valeur des terres. Les résultats obtenus à ce jour se ressentent en partie de contraintes institutionnelles et culturelles et, dans certains cas, d'un manque de compréhension générale des spécificités hommes-femmes au stade de la conception et de l'exécution.



Une paysanne syrienne apprend à écrire dans le cadre d'un cours d'alphabétisation pour adultes offert par le projet.

D. Organisation et gestion

46. La conception de la gestion des projets a intégré un certain nombre de caractéristiques visant à i) accroître l'autonomie de la gestion des projets au sein d'une administration économique relativement centralisée, ii) accélérer la prise des décisions et les procédures, de manière que le FIDA puisse réagir rapidement aux conditions du terrain, et iii) intégrer certains services en recourant aux institutions existantes, comme la vulgarisation agricole pour améliorer les pratiques agronomiques et pour promouvoir la valorisation des femmes rurales, notamment au moyen d'activités rémunératrices. C'est surtout une façon de renforcer la future viabilité des activités et avantages des projets.

Décentralisation

47. Le Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire est chargé de la mise en œuvre de tous les projets bénéficiant du soutien du FIDA. Pour accroître leur autonomie, des unités indépendantes de gestion des projets ont été créées et ont reçu par la suite le statut de directions. Les UGP ont à leur tête un directeur de projet. Cette mesure, bien qu'elle place le projet sur un pied d'égalité avec les autres directions du Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire, qui en est le cadre institutionnel, notamment du point de vue financier, ne leur garantit pas pour autant le degré d'autonomie souhaité. Certains aspects des projets, par exemple la vulgarisation et les programmes en faveur des femmes,



sont mis en œuvre par l'intermédiaire d'unités opérant au niveau des gouvernorats, tandis que d'autres, comme la bonification des terres (épierrage), sont réalisés par des unités créées dans le cadre des projets. Ce dispositif a contribué à consolider les unités de gouvernorat, ce qui revenait d'une certaine manière à promouvoir des structures décentralisées. Ce résultat a été, en principe du moins, encore renforcé par la création d'unités d'exécution des projets dans chaque gouvernorat pour les projets couvrant plusieurs gouvernorats. En réalité, la plupart des décisions relatives aux opérations de terrain sont prises par le directeur de projet concerné. Les décisions de caractère général et la plupart des décisions opérationnelles sont soumises à l'approbation financière du ministère. Cela étant, les projets ont tout de même contribué à appuyer la politique de décentralisation progressive du gouvernement.

48. Un des points positifs en faveur de la durabilité des projets est leur entière dépendance à l'égard des services de vulgarisation du Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire et de ses directions provinciales. Cette étroite association – par laquelle le projet fournit les ressources nécessaires tandis que le service de vulgarisation correspondant fournit les éléments techniques et les cadres nécessaires pour mettre en œuvre les programmes liés au projet – a contribué au renforcement des institutions et à la durabilité des avantages du projet.

Financement de contrepartie

49. Ce type de financement n'a été un facteur limitant pour aucun des projets bénéficiant du soutien du FIDA. Sur tous les projets la coordination est satisfaisante et il existe des mécanismes de coordination élaborés, notamment des comités de coordination aux niveaux de l'administration centrale, des gouvernorats et des projets. L'essentiel de la coordination au niveau du terrain, cependant, se fait par contact direct entre les unités de terrain (y compris les unités de vulgarisation), les filiales de la BAC et les autres départements techniques (comme le département de l'irrigation et de l'utilisation des ressources en eau).

Marchés publics

50. La lenteur des procédures bureaucratiques s'est révélée être un obstacle important en matière de marchés publics internationaux (non seulement pour les véhicules, l'équipement et le gros outillage, mais aussi pour des articles de moindre importance comme des machines à coudre, des motocyclettes et du matériel de communication). Toutes sortes de formalités laborieuses ont entraîné de gros retard dans la passation des marchés, qui a représenté le problème de gestion le plus important rencontré dans l'exécution des programmes. C'est la raison essentielle du taux de décaissement très bas de tous les projets. Ce taux devrait néanmoins s'améliorer considérablement après la récente signature de contrats.

Soutien institutionnel: assistance technique (AT) et formation du personnel

51. Les programmes d'assistance technique ont constitué une bonne solution pour combler des lacunes techniques et pour dispenser une formation en cours d'emploi. À ce jour, le projet SRADP-II a pleinement exécuté son programme AT; d'autres programmes commencent à peine. Pour le projet SRADP-II, l'assistance technique a été financée par un don du PNUD et a été sous-traitée à la FAO, tandis que les programmes AT du JHADP, du CMADP et du BRDP se déroulent en étroite collaboration avec le PNUD, la FAO et l'ACSAD. L'EPP a constaté que la manière dont les programmes AT sont conduits est exceptionnellement avantageuse pour les projets. C'est qu'en effet les parties prenantes sont à même de modifier les programmes en cours d'exécution pour répondre aux besoins réels, que la direction du projet participe au recrutement des consultants, et que l'état d'avancement et les résultats de l'assistance technique font l'objet d'un suivi actif de la part d'un comité tripartite spécialement constitué à cette fin.



52. Tous les projets prévoient la formation du personnel sur place et à l'étranger, dans toutes sortes de disciplines. Les activités de formation du CMADP et du JHADP en sont encore à leurs débuts, mais la direction de ces projets a fait savoir que des arrangements similaires à ceux du SRADP-II (qui se sont révélés fructueux) seront adoptés. En Syrie, la formation a bénéficié de la présence d'ICARDA et d'ACSAD. Outre le personnel des projets, des fonctionnaires concernés du Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire, au niveau des provinces et des districts, ont bénéficié de la formation dispensée par les projets. Le BRDP utilise, pour ses activités locales de formation, la Coopérative d'assistance et de secours à toutes les parties du monde (CARE) (le programme de formation est aussi associé avec la FAO, qui expérimente la formation de représentants de bénéficiaires pour en faire des facilitateurs du développement). L'EPP est arrivée à la conclusion que les programmes de formation destinés au personnel et aux bénéficiaires s'avéraient être un élément important et durable des réalisations des projets, et devraient accroître les compétences individuelles et les capacités institutionnelles. La formation aux méthodes et approches participatives est un aspect important qu'il conviendrait de renforcer à l'avenir.

Supervision

53. En tant qu'institution coopérante des quatre projets du FIDA en cours d'exécution en Syrie, le FADES a envoyé quatre missions de supervision sur le terrain en Syrie depuis 1995. Leurs rapports recensent et analysent de manière appropriée les résultats quantitatifs et les performances des projets par rapport à leurs intrants et extrants physiques. Ils n'évaluent cependant pas, d'un point de vue stratégique, la qualité et l'efficacité de ces réalisations, non plus que les incidences des décisions opérationnelles sur le groupe cible et les objectifs des projets. Il n'apparaît pas que le processus de supervision ait apporté le soutien nécessaire à l'exécution des projets. De plus, les intervalles qui séparent une mission de la suivante n'ont pas été sans conséquence pour l'efficacité de la supervision. Pour appuyer la mise en œuvre des projets, le FIDA a organisé un certain nombre de missions de suivi chargées d'examiner sur le terrain des problèmes de mise en œuvre particuliers.

Suivi et évaluation

54. Dans tous les projets, des unités distinctes, placées sous l'autorité de chaque directeur de projet, ont été créées pour assurer le suivi et l'évaluation. Les unités chargées du S&E ont réussi à instituer des systèmes permettant de suivre en permanence les activités des projets et d'en rendre compte: l'information est collectée avec la collaboration des vulgarisateurs de terrain, des groupes travaillant sur le terrain et autres fonctionnaires chargés de la mise en œuvre. Les indicateurs ainsi suivis sont le plus souvent en rapport avec la réalisation concrète des activités planifiées (par exemple, le principal indicateur utilisé pour évaluer les activités d'épierrage a été l'exécution du plan mesurée d'après la superficie débarrassée de ses roches). Cette information est utile pour suivre le déroulement de l'intervention, mais les progrès réalisés en vue d'atteindre les *objectifs du projet* et de toucher le groupe cible ne sont pas suffisamment pris en compte ni intégrés dans les activités périodiques de S&E⁷.

55. L'évaluation des effets et de l'impact du projet n'a été entreprise que dans une faible mesure et n'a pas pris en compte la problématique hommes-femmes (sauf pour ce qui concerne les programmes destinés aux femmes), les questions sociales ou la lutte contre la pauvreté. En outre, les ressources nécessaires aux études d'évaluation n'ont pas été débloquées. Les activités de formation visant à développer le S&E ont eu un effet positif sur tous les projets du FIDA et ont permis d'améliorer les systèmes S&E. Il en est résulté, entre autres, que les fonctionnaires S&E se rendent mieux compte maintenant du rôle qu'ils doivent jouer dans l'évaluation des résultats des projets et le soutien de leur exécution. Sauf pour ce qui concerne le projet SRADP-II, le nombre de véhicules professionnels et

⁷ Pour faciliter le travail dans ce domaine, l'EPP a établi une série d'indicateurs d'impact à l'intention des fonctionnaires chargés du suivi et de l'évaluation.

d'ordinateurs attribués aux fonctionnaires chargés du suivi dans les administrations provinciales est un sujet de préoccupation. La réalisation d'un suivi et d'une évaluation participatifs nécessiterait une formation générale de tous les personnels concernés.

V. IMPACT DU PORTEFEUILLE À CE JOUR

Avantages supplémentaires de la mise en valeur des terres et du développement des cultures

56. Si l'on considère que les objectifs du gouvernement étaient d'accroître la production agricole et la sécurité alimentaire, spécialement dans les zones pluviales, et de stopper l'exode vers les villes, l'épierrage a été indéniablement un succès. Il est difficile de concevoir, dans le domaine de l'agriculture, un investissement qui aurait pu avoir un effet plus spectaculaire – peut-être aussi important que la mise en irrigation de zones arides. D'après les données fournies pour l'ensemble du pays par le Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire, l'accroissement des superficies plantées en pommiers et en oliviers pendant la période d'exécution du présent portefeuille est d'un peu plus de 104 000 hectares. Les projets entrepris avec l'aide du FIDA ont représenté près de 40% de cette superficie. Pour les agriculteurs privés, l'épierrage augmente considérablement la superficie dont il dispose pour des plantations; même si l'on tient compte des rangées et tas de pierres que l'épierrage laisse derrière lui, un fermier peut voir sa superficie exploitable doubler à la suite de cette opération. En outre, l'épierrage facilite les labours et la préparation des semis, accroît l'infiltration et la rétention de l'eau. L'enlèvement des pierres multiplie la valeur de la terre. Certains indices démontrent cependant que l'épierrage peut avoir, sur l'environnement, des effets négatifs susceptibles de compromettre la durabilité de ces avantages (voir paragraphes 59 et 84).



Pour les petits agriculteurs, l'épierrage a considérablement facilité le labour effectué avec les méthodes traditionnelles.

57. D'après les estimations contenues dans une évaluation (SRADP-II), la bonification des terres a permis d'augmenter la production et les rendements des cultures de plein champ et des cultures arboricoles. Les rendements en blé, après bonification, sont selon les estimations de 30% supérieurs à ce qu'ils étaient avant le projet, ce qui donne un accroissement net de revenu de 7 200 SYP (156 USD) à l'hectare. Il convient de noter que ces augmentations de rendement sont encore inférieures aux objectifs de l'évaluation prospective. Pour les arbres fruitiers, compte tenu des niveaux actuels de production, on peut escompter, à plein développement, des accroissements annuels de revenu pouvant atteindre 70 000 SYP à l'hectare (1 522 USD). Dans aucun de ces deux cas, les agriculteurs n'ont eu de difficultés à rembourser les prêts obtenus de la BAC pour l'épierrage; souvent, ces prêts ont été

remboursés dès la première année. Rien d'étonnant donc à ce que les réactions des cultivateurs à l'égard des activités d'épierrage aient été largement positives.



Des agriculteurs taillent les pommiers sur un terrain épierré.

Effet distributif

58. Les avantages décrits ci-dessus se redistribueront entre les agriculteurs de manière directement proportionnelle à la dimension de leurs exploitations. Les fermiers possédant plus de terre auront donc des accroissements de revenu plus élevés et, comme la valeur de la terre augmente, les disparités patrimoniales s'en trouveront accentuées. De plus, comme les gros exploitants sont souvent plus à même de tirer parti des opportunités techniques et commerciales, il est probable que, à long terme, les effets de l'épierrage favoriseront ce groupe. Le système actuel de subventions uniformes pour la mise en valeur des terres n'a pas tenu compte de cet effet distributif.

Incidence de l'épierrage sur l'environnement

59. L'EPP a constaté que les effets éventuels de l'épierrage sur l'environnement ne reçoivent pas l'attention voulue. L'épierrage peut favoriser des phénomènes tels qu'une augmentation de l'érosion superficielle et, éventuellement, des modifications de l'hydrogéologie dues à des formes de ruissellement. L'EPP a constaté aussi que certains cultivateurs avaient signalé que des roches réapparaissaient dans leurs champs. Cela peut s'expliquer par une perte de sol superficiel, ce qui implique la présence d'une érosion, spécialement sur les terrains en pente. Dans certains sols fragiles, l'épierrage peut aussi entraîner une dégradation. On en perçoit déjà quelques indices sur les flancs de collines de Sweida Quneitra et du Jebel Al Hoss. Si aucune mesure n'est prise pour s'attaquer à ce problème, il ne sera pas possible de considérer comme permanents les avantages très appréciables obtenus de l'épierrage. D'autres modifications pourraient aussi se produire, comme l'altération de l'habitat floristique et une diminution de la variété de la faune naturelle. L'étendue de ces changements et leurs incidences connexes ne sont pas connues pour le moment car elles n'ont pas été évaluées. Les effets à long terme comprendront probablement non seulement une intensification de l'utilisation des terres, mais aussi un accroissement de la densité démographique: ces modifications seront probablement bénéfiques mais leur étendue et leurs incidences resteront des inconnues, à moins que des mesures ne soient prises rapidement pour mettre en place un mécanisme de suivi. Les considérations environnementales occupaient une place importante dans la stratégie d'intervention élaborée par le FIDA en 1992 (voir paragraphe 13).

Avantages supplémentaires tirés de l'élevage

60. Une série de modèles d'élevage⁸ établis, en tenant compte des pratiques locales, par l'évaluation ont confirmé les revenus très satisfaisants qui pouvaient être obtenus des activités de production animale par comparaison avec d'autres activités rémunératrices, ce qui explique en partie la popularité de ces activités. D'autre part, de nombreux bénéficiaires sont parvenus à accroître la taille de leurs troupeaux, soit en achetant d'autres animaux soit en conservant leur progéniture. Dans le cas de la production laitière, les remboursements de prêts des trois premières années révèlent que cette activité n'a pas produit de profit à court terme mais il semble que, par la suite, les gains ont été élevés. L'aviculture n'a pas été considérée comme une activité importante du point de vue de la création de revenu mais a été mentionnée comme fournissant un appoint utile aux disponibilités alimentaires de la famille.

Impact institutionnel: vulgarisation et formation

61. Les agriculteurs (et le personnel des projets) ont apprécié les activités de vulgarisation et de formation fournies par les projets et les ont trouvées utiles et pertinentes. L'EPP a mis en évidence une amélioration des rendements des cultures de plein champ et des cultures arboricoles, ainsi qu'une meilleure absorption de la technologie. Par exemple, l'utilisation de variétés améliorées de blé a progressé de 0 à 26% sur les terres pluviales, la presque-totalité des plantations de pommiers ont été faites en variétés nouvelles et la consommation d'azote a augmenté d'environ 50% depuis 1990, de 33% pour le phosphate⁹. L'approche participative en matière de vulgarisation, introduite par l'intermédiaire du SRADP-II, a des effets durables et sera aussi adoptée par les autres projets. Concernant le BRDP, l'approche participative à la formation a déjà amené les pasteurs et les fonctionnaires à mieux se comprendre et à se faire davantage confiance; elle a aussi entraîné une transformation du comportement des bénéficiaires, de récepteurs passifs en participants actifs. Les nouvelles approches adoptées à l'égard de la vulgarisation et de la formation à la suite des activités des projets sont prometteuses et ont donné un élan aux approches participatives. Ces éléments, en se conjuguant, ont sans aucun doute eu un effet positif sur la capacité institutionnelle du Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire.

Impact institutionnel: crédit

62. Le présent portefeuille a eu une incidence majeure sur les politiques de prêt de la BAC, en ce sens que la BAC a assoupli ses conditions de crédit et a concrétisé ces changements dans des accords formels. Les nouveautés concernent le plafonnement des prêts, l'acceptation de garants à la place du cautionnement, et la prolongation des périodes de remboursement. Au total, il s'agit de changements institutionnels très appréciables qui ont ouvert la voie à des prêts sans cautionnement et facilité un flux accru de crédit au profit d'activités rémunératrices. De plus, ces modifications des politiques constituent une reconnaissance de facto, de la part du gouvernement, des conditions de pauvreté qui sont le lot des zones rurales. Cela devrait déboucher sur une compréhension plus large des causes, des effets et de la répartition de la pauvreté.

Incidences sur les politiques

63. On peut voir, d'après les deux paragraphes précédents, que le présent portefeuille a modifié l'approche appliquée tant par le Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire que par la BAC à certaines activités de développement. C'est pour cela que la conception du BRDP a pu être beaucoup plus participative que celle des projets précédents. En outre, avec la création de la nouvelle division Femmes et développement, au sein du Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire, qui sera

⁸ Évaluation à mi-parcours du SRADP-II.

⁹ Évaluation à mi-parcours du SRADP-II, 1998.



désignée pour s'occuper de la problématique hommes-femmes¹⁰, c'est un changement d'esprit complet qui se fait jour dans la façon de comprendre et d'aborder la lutte contre la pauvreté en milieu rural. Le présent portefeuille peut à juste titre se flatter d'avoir contribué à faire évoluer la politique du ministère. C'est un aspect qu'il conviendra d'exploiter dans la nouvelle génération de projets.

Cibler les pauvres

64. Dans le présent portefeuille, les efforts faits pour atteindre les pauvres se sont progressivement confirmés. Dans les premiers projets, le ciblage dépendait pour beaucoup de critères techniques concernant le choix des terres à épierrer, la sélection des agriculteurs selon des considérations de pauvreté étant quelque peu laissée dans l'ombre. Dans les projets plus récents, des évaluations zonales sont utilisées pour effectuer la sélection sur la base des niveaux estimatifs de revenu et d'autres indicateurs sociaux. Dans la conception de ces derniers projets, une attention accrue est accordée également aux mécanismes visant à favoriser la participation communautaire (spécialement dans le BRDP).

65. Dans l'ensemble, les méthodes réalistes de ciblage sont maintenant mieux comprises et les efforts des projets ont été récompensés par la reconnaissance accrue de la nécessité d'en faire bénéficier directement les pauvres et d'associer ces derniers à toutes les étapes du processus de développement. Il faut maintenant exploiter ce processus, d'abord en cherchant à mieux connaître la nature, les causes et les effets de la pauvreté au niveau des communautés et des ménages et, en second lieu, en encourageant des initiatives locales susceptibles de répondre aux interventions touchant la pauvreté.

Participation des bénéficiaires

66. Il existe bien quelques exemples de participation des bénéficiaires mais, jusqu'ici, il ne s'agit que de cas très limités et aucun rôle officiel n'a pour le moment été attribué aux bénéficiaires. En dehors de l'expérience faite avec les syndicats associés au plan politique (UPG/UGF), qui servent à mettre en œuvre les mesures gouvernementales, la constitution de groupements en Syrie en est encore à ses balbutiements. Ce qui manque principalement, c'est une expérience de la constitution de tels groupements en vue d'entreprendre des activités économiques. Malgré cela, pour ce qui concerne les projets, le climat semble maintenant plus favorable à la constitution de groupes de bénéficiaires et à une participation nettement accrue de ces groupes aux activités de développement. Le portefeuille actuel a joué un rôle dans cette évolution. Le gouvernement est prêt maintenant à accepter le principe d'une participation des bénéficiaires ayant son origine dans des groupes d'intérêt spontanément intéressés par des activités spécifiques, comme le crédit ou l'épierrage, à condition que ces groupes se réfèrent toujours aux institutions existantes, comme la BAC et l'UPG, pour la fourniture des services. Divers donateurs ont expérimenté cette approche collective, avec des résultats intéressants (paragraphe 79 à 82).

Problématique hommes-femmes

67. Durant les visites de terrain de l'EPP, il est clairement apparu que l'incidence des projets avait aidé à créer des compétences entrepreneuriales parmi les femmes rurales et à renforcer leur statut économique et leur rôle dans la prise des décisions au sein de la famille. L'effet le plus notable a concerné les femmes qui avaient entrepris des activités rémunératrices fondées sur l'élevage. Il aurait été possible d'en faire plus si l'on avait disposé de davantage d'informations sur la commercialisation et sur les opportunités d'entreprises, si la formation avait été davantage axée sur les activités rémunératrices et sur les compétences en matière de gestion des petits projets, enfin, si l'on avait encouragé l'épargne. Les femmes pauvres auraient pu en profiter davantage si on avait inclus, dans le

¹⁰ Le PNUD aide aussi le gouvernement à élaborer une stratégie de lutte contre la pauvreté.

crédit, un fonds de roulement pour couvrir les dépenses opérationnelles. Même si l'assouplissement de la règle du cautionnement, ramenée à deux garants, a amélioré la situation, cette condition reste un écueil important pour les catégories très déshéritées.



Une bergère garde ses moutons.
Dans la plupart des zones de projets, le pacage est confié aux femmes.

VI. DURABILITÉ DES AVANTAGES

68. L'EPP a identifié un certain nombre de questions qui suscitent des préoccupations pour ce qui concerne la durabilité des avantages. Pour les groupes cibles particulièrement pauvres, la continuité, pendant un délai raisonnable, des avantages assurés est un préalable indispensable si l'on veut les sortir du piège de la pauvreté. Il est donc nécessaire de s'intéresser aux questions de durabilité au moment de la préparation des stratégies de sortie conçues pour chacun des projets; plus tôt ces questions seront abordées, plus sûr sera le résultat.

Mise en valeur des terres et des cultures

69. En dehors des considérations environnementales qui peuvent intéresser les zones épierrées, la durabilité implique la conservation de la fertilité des sols au moyen de bonnes pratiques culturales, au nombre desquelles les assolements et un bon dosage des spéculations. Les agriculteurs doivent savoir que l'intensification de leurs pratiques agronomiques actuelles, rendue possible grâce à l'épierrage, peut entraîner des risques accrus d'attaques de ravageurs et de maladies. Il est nécessaire de promouvoir une combinaison de pratiques agronomiques, notamment des assolements appropriés, pour contrebalancer ce risque. Il est souhaitable aussi que les petits agriculteurs, compte tenu du risque élevé lié à l'agriculture pluviale, renforcent leurs entreprises en diversifiant leurs sources de revenu, c'est-à-dire en rendant leurs exploitations moins vulnérables à de mauvaises récoltes et aux fluctuations des cours.

Élevage

70. Pour les projets actuels, centrés sur l'épierrage, la durabilité des activités d'élevage reposera sur l'intégration de cultures fourragères dans les systèmes agronomiques implantés. Pour le moment, les fourrages animaux sont produits en quantités insuffisantes. Un système d'incitations et de prix et des mécanismes appropriés de fourniture des intrants sont nécessaires pour encourager la production. Pour la steppe (Badia), non seulement il faut améliorer les ressources fourragères, mais les pasteurs doivent aussi avoir un accès satisfaisant à ce fourrage. La clé de la durabilité consiste à équilibrer l'accès aux ressources et le nombre des animaux d'élevage. Pour les pasteurs, cela signifie qu'il faut créer un réseau de droits d'usagers, qui permette d'éviter les conflits et la surexploitation des ressources. Ces systèmes reposent sur des accords locaux entre individus et groupes, qui deviendront des traditions. Le BRDP doit étudier la façon dont de tels mécanismes pourraient être mis au point.

Mise en valeur des ressources hydriques

71. La conception des projets du présent portefeuille n'a pris en considération la valorisation des ressources hydriques que de manière très étroite et n'a pas tenu compte de la nature éminemment stratégique de l'eau en Syrie. Pour appuyer tout type de développement agricole, la Syrie n'a d'autre solution que d'optimiser l'utilisation des rares ressources en eau dont elle dispose. Il faut améliorer les rendements des arrosages dans les ZCA 1, 2, 3 et 4 si l'on veut que la production continue d'augmenter. Il serait prudent d'envisager de classer les cultures sur la base des unités d'eau consommées par unité de produit, de manière à pouvoir promouvoir les cultures consommant l'eau de manière plus efficace. Concernant la durabilité environnementale dans la Badia, la création de points d'eau permanents doit être soigneusement étudiée et rigoureusement mise en relation avec la disponibilité de ressources fourragères – tout cela dans le cadre d'un plan d'aménagement satisfaisant des ressources naturelles.

Activités rémunératrices

72. Toutes les activités encouragées comme créatrices de revenu ne sont pas rentables: les objectifs des projets sont compromis quand les activités n'ont pas clairement pour objet d'accroître les revenus du ménage, donc d'atténuer la pauvreté. Pour assurer leur durabilité, il faut faire un effort supplémentaire pour aider les bénéficiaires à faire des choix judicieux quand ils identifient leurs activités rémunératrices préférées, de même qu'il faut qu'ils aient une meilleure compréhension des compétences que leur activité requiert.

Crédit rural

73. Il y a, dans un programme de crédit rural, trois éléments qu'il faut prendre en considération si l'on veut améliorer la durabilité. Le premier est le fléchissement du taux de remboursement qui, en 1998, a été à peine de 75%. (Le personnel de la BAC a suggéré qu'il s'agissait d'un effet de la sécheresse qui sévissait alors.) Une proportion aussi élevée de défauts de paiements limite les possibilités d'expansion du programme de crédit et érode la capacité institutionnelle de la BAC. Le second élément du programme de crédit rural qu'il faut prendre en considération est que le personnel de la BAC – et pas seulement le personnel de vulgarisation du projet – doit être associé à la collecte, à l'examen et à l'évaluation des demandes de prêts et à la supervision des prêts après octroi du crédit. Cela est indispensable si l'on veut être sûr que la BAC s'emploiera à recouvrer les prêts en temps voulu et sera en mesure de continuer à octroyer des crédits après la fin du projet. La troisième condition de la durabilité est que les remboursements du capital des prêts du projet doivent être recyclés au moyen d'un fonds de roulement. Cela, si l'on veut que des prêts puissent être consentis aux mêmes conditions que pour les prêts du projet, du moins en attendant qu'aient été faits tous les investissements nécessaires à la réalisation des avantages engendrés par le projet.

VII. ENSEIGNEMENTS STRATÉGIQUES ET RECOMMANDATIONS

74. L'EPP a identifié six domaines qui doivent occuper une place cruciale dans l'élaboration de l'approche stratégique du FIDA et du gouvernement à l'égard de la lutte contre la pauvreté rurale. La seconde série de recommandations (section IX) concerne les opérations et s'applique surtout aux projets du présent portefeuille.

A. Se concentrer encore plus sur la pauvreté

75. On s'est toujours plus efforcé, dans le présent portefeuille, d'orienter les interventions des projets en direction des pauvres. C'est ce que l'on peut déduire de l'importance croissante accordée aux activités destinées à compléter les composantes centrales de l'épierrage, plus faciles à cibler. Ce qui a aidé par ailleurs à orienter les interventions des projets en faveur des pauvres, c'est la reconnaissance tacite, par le gouvernement, de l'existence de la pauvreté rurale, dont la principale manifestation, sans doute, est l'assouplissement des conditions des prêts officiels de la BAC afin d'atteindre les pauvres. Malgré cela, l'intervention principale choisie jusqu'ici, à savoir l'épierrage, ne permet pas, en pratique, de cibler clairement les pauvres et peut avoir des conséquences sur la distribution du revenu et de la richesse. En outre, les activités complémentaires et les activités d'appui des projets destinées aux femmes restent relativement modestes et ne sont pas spécifiquement ciblées sur les plus pauvres.

Approfondir les connaissances sur la pauvreté rurale

76. Une des conclusions importantes de l'EPP est que, même si des progrès appréciables ont été faits pour institutionnaliser la nécessité d'apporter un soutien aux secteurs les plus pauvres des communautés rurales, il reste encore beaucoup à faire pour que la future approche stratégique du FIDA et du gouvernement soit mieux centrée sur la pauvreté. Le problème du présent portefeuille est dans une grande mesure lié au fait que la situation de la pauvreté est encore mal connue. **Si l'on veut renforcer la lutte contre la pauvreté rurale, il faut, recommande l'EPP, que le FIDA, lorsqu'il étudiera sa future stratégie d'intervention pour la Syrie dans le cadre du prochain COSOP, donne la priorité la plus élevée possible à la définition des causes de la pauvreté rurale et à l'identification des secteurs défavorisés. Sur le plan stratégique, il est recommandé que le FIDA contribue à l'élaboration, par le gouvernement, de la stratégie de réduction de la pauvreté, éventuellement au moyen d'une étude exhaustive des causes, de l'étendue et de la gravité de la pauvreté rurale.** Dans le présent portefeuille, la plupart des interventions qui bénéficient du soutien du FIDA ont été jusqu'ici localisées dans les ZCA 1 et 2 pour l'épierrage, la ZCA 4 (JHADP), et commencent maintenant dans la ZCA 5, pour la Badia. Cela laisse de côté les ZCA 3 et 4, où se trouvent aussi, pense-t-on, des poches de pauvreté. Une étude de la pauvreté devrait aussi tenir compte de la répartition géographique de la pauvreté rurale.

Effet distributif de la bonification des terres

77. Il ne fait pas de doute que la bonification des terres a été un moyen formidable de répondre aux objectifs du gouvernement en matière de développement agricole et de réduction de la pauvreté. Son succès a été en partie lié au subventionnement uniforme de l'emploi du coûteux équipement lourd nécessaire, grâce auquel, selon les estimations, les agriculteurs ne paient pas plus du tiers du coût actuel des opérations. Toutefois, l'épierrage ne profite qu'à ceux qui possèdent de la terre. Les pauvres qui n'ont pas d'actifs n'ont pas bénéficié de cette importante intervention. De plus, dans une certaine mesure, la nature même de l'épierrage empêche de cibler la pauvreté. L'identification des superficies arables susceptibles d'être mises en valeur est (et jusqu'à un certain point doit rester) inspirée par des considérations économiques et techniques. Presque inévitablement, cela se traduira par une injuste répartition des avantages, puisqu'elle repose sur une différenciation des exploitations. Cela pourrait fort bien accentuer encore les inégalités de la répartition des actifs et des revenus. **Une future**

stratégie de coopération du FIDA avec le gouvernement devrait prêter l'attention voulue aux aspects distribution des politiques agricoles en négociant un subventionnement plus progressif en faveur des pauvres, et en mettant systématiquement l'accent sur (et en accordant davantage de ressources à) des activités qui peuvent être mieux ciblées sur les pauvres.

B. Participation, spécificités hommes-femmes et rôle des ONG

78. L'EPP a conclu que, en dehors de quelques exceptions, il y a assez peu d'indications qu'un soutien ait été accordé au développement d'organisations locales qui permettraient aux ruraux pauvres de faire connaître leurs propres besoins, de participer activement au processus de développement et de le soutenir. Les bénéficiaires ont été heureux de participer, à titre individuel, à l'épierrage et aux petites activités rémunératrices, mais ce type d'implication ne crée pas la plate-forme structurée à partir de laquelle les ruraux pauvres pourraient poursuivre leur propre développement.

79. De récentes expériences faites par le FIDA et par d'autres institutions des Nations Unies pour lancer des opérations pilotes de participation à assise communautaire (Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Organisation mondiale de la santé (OMS), FAO et Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie occidentale (CESAO) montrent que le gouvernement est devenu plus sensible au concept de développement participatif. **L'EPP recommande que, en partenariat avec d'autres donateurs, le soutien à des approches à long terme en faveur d'un développement autosuffisant et participatif devienne un des grands axes de la stratégie du FIDA.** Les compétences du Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire dans ce domaine sont incertaines. Le FIDA doit intégrer, dans les approches participatives, des activités de formation qui s'adresseront, éventuellement, par le biais d'ONG, aux personnels (à tous les niveaux) et aux bénéficiaires. Il conviendrait également d'entreprendre une analyse du cadre institutionnel et des autres conditions à réunir pour créer un environnement porteur favorable à de telles approches.

80. En outre, il y a largement place, et beaucoup à en attendre, pour une approche plus générale en ce qui concerne la définition des spécificités hommes-femmes et le soutien d'activités qui faciliteraient l'accès des femmes aux ressources. Pour l'heure, l'approche est plutôt fragmentaire. Le Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire, avec le concours de la FAO, a récemment créé une unité Femme et développement, chargée d'organiser la promotion des femmes rurales. **Dans le cadre de la nouvelle stratégie, le FIDA devrait envisager d'apporter un appui à cette unité, à titre de mesure de renforcement institutionnel, afin de favoriser l'inclusion des spécificités hommes-femmes dans ses projets futurs.**

C. Une politique de crédit en faveur des pauvres

81. Un certain nombre d'initiatives structurées concernant la fourniture du microcrédit et l'épargne, se rattachant à des activités traditionnelles et collectives à assise communautaire, sont introduites avec le soutien d'autres donateurs. Par exemple, le programme UNICEF/OMS de santé dans les villages, ou le programme de développement communautaire rural du Djebel al Hoss entrepris avec l'aide du PNUD.

82. **Pour tirer pleinement parti de cette situation, l'EPP recommande que le FIDA profite de l'impulsion actuelle et adopte une stratégie qui permettra d'élargir le rayon d'action du crédit en instituant des mécanismes différents pour l'acheminement du crédit vers les groupes les plus pauvres, en partenariat avec les autres donateurs.** Compte tenu de la souplesse dont a déjà fait preuve la BAC dans le cadre du présent portefeuille, ces mécanismes pourraient être institués par l'intermédiaire de la banque, parmi les mesures prises par le gouvernement pour lutter contre la pauvreté. Ces mesures devraient en dernier ressort viser le long terme de manière que, quand des groupes constitués à la suite d'initiatives d'ONG/institutions des Nations Unies seront parvenus au

stade leur permettant d'emprunter auprès du secteur formel, un mécanisme approprié soit déjà en place. À plus courte échéance, il faudrait encourager la constitution et la formation de groupes de crédit (et autres) dans la nouvelle filière de projets.

83. La stratégie d'ensemble suggérée ici se fonde sur l'expérience découlant du présent portefeuille, d'après laquelle des groupes de bénéficiaires sont constitués et formés, puis mis en relation avec des services publics réceptifs, qui acheminent les ressources des projets. Le meilleur exemple de ce type d'intervention se situe dans le domaine de la vulgarisation, où les vulgarisateurs du SRADP ont constitué des groupes d'agriculteurs, ces mêmes vulgarisateurs facilitant l'accès au crédit par l'intermédiaire de la BAC, tandis que l'UPG facilite l'accès aux intrants.

D. Considérations environnementales

84. Les résultats des opérations de bonification des terres dépendent des caractéristiques locales, même si la technique de l'épierreage est la même partout. Sa spécificité tient aux pratiques agronomiques prédominantes, aux modalités de l'utilisation des terres, et aux conditions écologiques et environnementales. Les questions d'environnement n'ont pas reçu une attention suffisante dans la conception et la mise en œuvre du présent portefeuille. C'est, pour ce qui concerne la durabilité à long terme des avantages des projets, un sujet de préoccupation. Les effets possibles de l'épierreage sur l'environnement ont été évoqués plus haut (section V). **Il est recommandé que l'approche future du FIDA donne davantage d'importance aux facteurs environnementaux. Toute décision concernant la future participation du FIDA à des opérations de bonification des terres recourant à l'épierreage devra être précédée d'une évaluation environnementale complète dans le cadre des projets SRADP-I et II, et d'évaluations locales spécifiques pour chaque nouvelle zone d'intervention** (voir recommandations opérationnelles, paragraphe 94). **Parallèlement, l'EPP recommande une stratégie visant à aider le Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire à optimiser et à garantir la production à long terme des zones épierrees.** Une telle stratégie devrait également porter sur la viabilité des systèmes agronomiques (voir ci-après).

E. Viabilité des systèmes agronomiques

85. Les activités de mise en valeur des terres, même si elles permettent d'accroître rapidement la production, peuvent aussi influencer sur la viabilité des systèmes agronomiques qu'elles sont censées renforcer. Cela ne tient pas seulement à leur incidence éventuelle sur l'environnement mais aussi au fait que, pour que se concrétisent les avantages des investissements financiers effectués dans l'épierreage, il faut intensifier les méthodes de production et veiller à ce que les agriculteurs soient en mesure de vendre leurs produits. Entrent en jeu des questions telles que les aliments pour le bétail, la diversification et la commercialisation des produits, et les ressources en eau.

Aliments pour le bétail

86. Le goulot d'étranglement, pour ce qui concerne le développement du secteur de l'élevage, c'est la pénurie d'aliments pour animaux. Les niveaux de production actuels ne peuvent suffire pour le cheptel existant, ce qui le rend très vulnérable à des catastrophes naturelles telles que la sécheresse. Les subventions actuellement fournies pour les aliments pour bétail favorisent un accroissement non viable des effectifs. Une des mesures stratégiques possibles qu'il faudrait envisager consiste en une libéralisation totale des importations, de la production et de la commercialisation des aliments pour animaux. Une mesure de ce genre pourrait induire, d'abord, une hausse des prix de ces aliments, mais diminuerait aussi les versements de subventions, rationaliserait la demande et, à moyen et à long terme, stimulerait la production de fourrage.

Diversification et commercialisation des produits

87. Un second problème qui pourrait influencer sur la viabilité des systèmes agronomiques sur les terres bonifiées est que la gamme des produits est trop étroite et pourrait, en fin de compte, mettre en péril les profits résultant des interventions du projet. Une gamme de production restreinte est aussi un risque pour les petits agriculteurs des zones pluviales, dont elle accroît la vulnérabilité aux fluctuations économiques. Par ailleurs, les accroissements attendus de la production de pommes nécessiteront sans aucun doute une expansion des débouchés commerciaux. **Il est urgent et impératif de se pencher sur la question de la diversification et de la transformation des produits agricoles, et d'appuyer les efforts que le gouvernement fait actuellement pour renforcer les politiques de commercialisation et les débouchés commerciaux.** Ce qu'il faudrait c'est mettre au point de nouvelles stratégies et des programmes dynamiques afin de promouvoir, pour les produits agricoles, une politique dynamique en matière de prix et de commercialisation. Cette politique devrait prendre en compte les besoins liés à l'entreposage, à la transformation, au calibrage et au conditionnement de manière à garantir, le cas échéant, un accès aux marchés d'exportation. Les services de vulgarisation et la communication devraient être réorientés en conséquence.

Le problème de l'eau

88. Enfin, l'efficacité avec laquelle les ressources en eau sont utilisées est la condition même de la viabilité des systèmes agronomiques. Pour le moment, malheureusement, les faibles rendements des arrosages pratiqués au niveau des exploitations sont à l'origine de la plus forte proportion des pertes hydriques totales. Les interventions actuelles accordent une certaine attention aux problèmes liés à l'eau, mais il est nécessaire de mettre plus fortement l'accent, et de manière cohérente, sur la conservation, la collecte et la gestion de l'eau. **Cette dimension devrait être considérée comme l'un des grands axes stratégiques de l'approche future du FIDA en Syrie. Des solutions localement agréées doivent être trouvées d'urgence pour la remise en état, la conservation et la gestion communautaire des ressources en eau.** On pourrait aussi vulgariser les techniques modernes d'irrigation qui économisent l'eau et améliorent son utilisation, spécialement là où l'irrigation utilise l'eau souterraine.

F. Décentralisation et environnement porteur

89. La stratégie du FIDA appuie le principe de la décentralisation, prônée par le gouvernement, qui est un moyen de donner à des institutions communautaires la possibilité de dire leur mot dans le processus de développement et de rapprocher le processus décisionnel de la population. Actuellement, en Syrie, gestion et direction sont encore extrêmement fortement centralisées. **Grâce à l'approche plus participative proposée pour la nouvelle filière de projets, la délégation des pouvoirs, à tous les niveaux, devient une nécessité. Pour le portefeuille en cours d'exécution il est peu probable que l'on puisse changer grand chose, mais l'EPP recommande que cette question soit étudiée à fond lors des délibérations qui s'ouvriront entre le gouvernement et le FIDA.**

90. Pour appuyer ce processus, la conception des projets qui entreront dans le nouveau portefeuille devrait réserver une attention particulière aux besoins de renforcement institutionnel des structures auxquelles de nouvelles compétences seront dévolues, notamment par une formation en matière de participation des responsables de la gestion des projets et des agents qui seront appelés à mettre en œuvre ces approches. **Il pourrait être opportun aussi d'inclure des spécialistes du développement communautaire dans toutes les unités de gestion des projets, qui feront rapport aux directeurs de projets. Pour officialiser le rôle des bénéficiaires dans le nouveau portefeuille, il conviendrait aussi d'envisager d'introduire des méthodes participatives de S&E, ainsi que d'organiser des ateliers annuels mixtes (personnel/bénéficiaires) pour l'élaboration du schéma des programmes de travail annuels.**

VIII. RÉCAPITULATIF DES QUESTIONS À DÉBATTRE AVEC LE GOUVERNEMENT

91. En résumé, l'EPP recommande que, pour ce qui concerne la concertation avec le gouvernement, les questions ci-après soient incluses dans le prochain COSOP:

- **Centrage plus précis sur la pauvreté.** Il est nécessaire d'entreprendre une étude vaste et exhaustive de la pauvreté pour en définir les causes, les caractéristiques, les conséquences, localiser les populations rurales pauvres et identifier les moyens de les atteindre efficacement. Cette étude devrait aussi avoir une dimension géographique, adaptée aux diverses ZCA, pour faire en sorte que les interventions puissent être vraiment orientées vers les poches de pauvreté et les ménages particulièrement défavorisés. Le COSOP devrait établir le mandat provisoire d'une telle étude qui serait entreprise conjointement par le FIDA/gouvernement.
- **Ajustement des politiques.** Un aspect important de la concertation concerne l'atténuation des effets distributifs non souhaitables des interventions. Pour cela, il faudra principalement concevoir un barème mobile de recouvrement des coûts qui avantagera le plus ceux qui ont le moins de ressources. Ceux qui possèdent davantage d'actifs seront invités à apporter des contributions plus importantes. Cela concernera l'épierrage, l'accès à d'autres ressources et la prestation de services.
- **Soutien pour la bonification des terres.** La nouvelle stratégie du FIDA devrait consister, d'abord, à soutenir les efforts faits pour supprimer les obstacles qui s'opposent à la participation des pauvres à la production, à la transformation et à la commercialisation. Les activités de mise en valeur des terres continueront d'être soutenues par le gouvernement, avec les équipements récemment achetés. La participation du FIDA dans ce sous-secteur sera moins importante. Si elle est mise en œuvre, cette stratégie devra nécessairement s'accompagner d'évaluations environnementales appropriées, de mesures de conservation des sols et autres ressources, et de mécanismes de recouvrement des coûts. Il est indispensable que le FIDA entame un dialogue avec le gouvernement pour que les questions d'environnement reçoivent le poids approprié dans la nouvelle stratégie. Le COSOP doit contenir une déclaration explicite à cet effet. De plus, le FIDA devrait trouver des solutions pour aider le Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire à résoudre les questions environnementales du présent portefeuille (voir recommandations opérationnelles, section IX).
- **Conditions générales de la durabilité.** La stratégie doit mettre en lumière l'importance de la concertation générale avec le ministère et du soutien à lui apporter pour centrer les interventions sur la question de la viabilité des systèmes agronomiques dans les zones épierrées et ailleurs. Des politiques et des mesures devront être élaborées pour résoudre les problèmes d'alimentation animale, de diversification des cultures, de transformation et de commercialisation des produits et d'utilisation de l'eau.
- **Ressources en eau.** Élément crucial de la durabilité, la future stratégie doit donner une priorité plus élevée à l'utilisation rationnelle et durable des ressources en eau. Le COSOP doit étudier la situation actuelle et définir, avec le gouvernement, pour la nouvelle filière de projets, une approche donnant à ce secteur une place plus importante dans les interventions bénéficiant du soutien du FIDA.
- **Services financiers ruraux.** Le FIDA devrait continuer de soutenir la BAC, qui s'est révélée réceptive à l'idée de fournir du crédit aux pauvres. Il est nécessaire, cependant, de concevoir un mécanisme permettant d'étendre la portée du crédit aux groupes très déshérités. Ce dispositif obligera probablement à fournir à la BAC un soutien supplémentaire, qui doit être spécifié. Il faudra en outre encourager la constitution de groupes (pour des activités de crédit et autres) pour

faciliter l'attribution des ressources sous forme de crédits, mais les mécanismes particuliers à instituer pour cela doivent être mis au point sur la base des initiatives des donateurs actuels, et avec l'agrément du gouvernement, de manière qu'une approche commune puisse être adoptée pour tous les nouveaux projets.

- **Participation.** À partir de l'expérience des projets actuels, la concertation doit dégager des solutions permettant de faire bénéficier tant le gouvernement que la population des avantages à long terme d'un développement autosuffisant et participatif. Pour cela, il faudra probablement définir le rôle d'intermédiaires (par exemple des ONG) ayant une compétence dans le domaine de la mobilisation sociale et de la participation (pour la formation et le soutien des groupes de bénéficiaires et du personnel des projets). Le processus doit se raccorder à la fourniture de services par le gouvernement et par des organismes parapublics (comme l'UPG et l'UGF). Des objectifs réalistes devront être fixés avec le gouvernement. Les interventions envisagées devront être spécifiées et éventuellement mises en corrélation avec des ONG connues du FIDA et du gouvernement, et travaillant déjà dans la région avec de bons résultats.
- **Spécificités hommes-femmes.** Dans le cadre de la concertation instaurée pour concevoir une nouvelle stratégie et une nouvelle réserve de projets, le FIDA devrait envisager d'appuyer la nouvelle stratégie mise au point par le Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire concernant la problématique hommes-femmes et assortir ce soutien de fonds spécifiquement destinés, dans chaque projet, à ces questions.
- **Décentralisation.** Les conclusions relatives au présent portefeuille sont que la mise en œuvre des projets pourrait être améliorée si les services publics étaient plus décentralisés. Le soutien en faveur de la décentralisation des services publics devrait constituer un élément stratégique de la concertation. Des solutions pratiques et acceptables doivent être étudiées à cette fin. Il sera primordial d'identifier le renforcement institutionnel à apporter pour y parvenir. Des méthodes pratiques pour assurer la participation des bénéficiaires peuvent jouer un rôle appréciable dans la mise en œuvre des nouveaux projets.

92. D'autre part, l'EPP suggère que le FIDA et le gouvernement devraient étudier les conséquences que pourrait avoir l'élargissement de cette concertation à d'autres donateurs, de manière à savoir dans quelle mesure les possibilités de collaboration, de cofinancement et d'approches participatives et communautaires se complètent et s'harmonisent. L'adaptation et l'élargissement de modèles reproductibles de développement expérimentés avec des fonds d'autres donateurs et utilisant des approches axées sur la pauvreté, la participation et l'assise communautaire devraient être un objectif primordial¹¹.

IX. RECOMMANDATIONS OPÉRATIONNELLES

93. La présente section contient quelques-unes des principales recommandations opérationnelles de l'EPP concernant le portefeuille de projets en cours d'exécution et le portefeuille futur; la série complète des recommandations peut être trouvée dans le chapitre IX du rapport principal.

94. **Effectuer une évaluation environnementale des zones d'épierreage.** Une équipe spéciale devrait être formée au sein du Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire (avec un soutien international si nécessaire) pour entreprendre une évaluation complète de l'expérience faite à l'échelle du pays en matière de bonification des terres. Cette évaluation aurait pour principaux objectifs:

¹¹ Par exemple, le programme de santé dans les villages de l'UNICEF/OMS/Ministère de la santé et le projet de développement communautaire et de participation de la CESAO (pour plus de détails, se reporter au rapport principal).



i) d'examiner les aspects techniques de l'épierreage et d'évaluer le risque d'érosion des sols dans divers environnements agro-écologiques (et de définir les mesures d'atténuation appropriées); ii) d'en examiner les effets sur le bilan hydrique en général, notamment sur la recharge des nappes souterraines; iii) d'en évaluer l'impact sur les systèmes agronomiques et en particulier sur le sous-secteur de l'élevage; et iv) d'en évaluer l'impact sur la flore et la faune locales.

95. **Évaluer l'utilisation des terres épierrées.** Alors que la mise en valeur des terres au moyen de l'épierreage se poursuit, l'EPP a visité des sites qui étaient médiocrement exploités et/ou partiellement abandonnés. La sécheresse peut certes être un facteur important, mais la situation a besoin d'être étudiée pour que le personnel des projets puisse comprendre les raisons de cette utilisation insuffisante. Si l'on constate que la bonification est en défaut, il faudra que les projets donnent la priorité à la remise en état de ces terres. (Le SRADP-II devrait envisager de le faire d'urgence.)

96. **Introduire une redevance pour l'épierreage.** Il faudrait envisager d'introduire un barème mobile de redevance en fonction du volume de terre épierré sur les projets en cours d'exécution.

97. **Étudier l'efficacité de l'utilisation de l'eau.** L'épuisement des nappes souterraines pose un problème particulier, aussi les projets qui prévoient l'utilisation de l'irrigation devraient-ils promouvoir également des techniques modernes d'irrigation qui économisent l'eau et accroissent le rendement de son utilisation. Pour favoriser l'utilisation rationnelle de l'eau par les agriculteurs et les planificateurs, il faudrait étudier la relation qui existe entre la consommation d'eau et la production de diverses cultures. Les cultures pourraient ensuite être classées en fonction de leur consommation relative, classement dont pourraient s'inspirer les décideurs.

98. **Étudier les activités de production dans les ZCA 3 et 4.** Certains des secteurs les plus défavorisés de la Syrie se trouvent dans les ZCA 3 et 4. Pour établir les potentialités de ces zones, de nouvelles études devraient être faites, de concert avec des organisations régionales (comme ICARDA et ACSAD) qui connaissent bien les technologies convenant à leurs conditions. Dans ces deux zones, les systèmes agronomiques se fondent principalement sur la monoculture céréalière, associée à une production animale. Les rendements réels de la plupart des cultures sont bien inférieurs à leurs rendements potentiels. Dans la ZCA 3, il serait possible d'envisager le développement de la céréaliculture principalement en diversifiant les activités et en améliorant les techniques de production. Pour la ZCA 4, il serait plus avantageux de développer les associations entre systèmes agronomiques et systèmes zootechniques. L'inclusion de cultures fourragères et de certains systèmes d'élevage semi-intensif pourrait aussi être envisagée.

99. **Dispenser une formation en matière de gestion des terrains de parcours.** L'EPP note qu'il y a pénurie de spécialistes de la gestion des parcours en Syrie, mais que la valorisation et la gestion des terrains de parcours seront, à l'avenir, un secteur important de la croissance. Pour pallier cette pénurie, il est recommandé que la priorité soit accordée à des activités de formation, à tous les niveaux, en matière de gestion des terrains de parcours.

100. **Promouvoir l'épargne.** La mobilisation de l'épargne a pour avantages de régulariser la consommation et de constituer, en période de crises, une source de financement pour les clients à faible revenu. Dans le cadre des programmes de crédit appuyés par les projets, des plans d'épargne devraient être introduits pour encourager et institutionnaliser l'habitude d'épargner parmi les bénéficiaires des projets.

101. **Soutenir la commercialisation.** Il faudrait envisager de soutenir la commercialisation, en particulier celle des produits périssables comme le lait, les produits laitiers et les fruits. Le cas échéant, cela inclurait la transformation, ainsi que des investissements dans des installations d'entreposage, de transformation et de transport.



102. **Assurer la durabilité.** Concernant les opérations de crédit, le personnel des filiales de la BAC devrait commencer à participer, aux côtés du personnel des unités de vulgarisation, au traitement et à l'évaluation des demandes de prêts et aux visites de supervision après octroi du crédit. Cela non seulement pour faciliter le recouvrement des prêts mais aussi pour assurer la viabilité des opérations de crédit après l'achèvement des projets.

103. **Améliorer la sélection des activités créatrices de revenu.** Là où les femmes ont entrepris de petites activités rémunératrices dont elles attendaient un revenu et ont demandé des prêts pour se procurer des équipements coûteux, l'EPP a observé que le crédit pouvait devenir une obligation qui risquait d'enfoncer les femmes dans la pauvreté et non le contraire. Cela a été notamment le cas quand les perspectives de commercialisation n'avaient pas été étudiées ou clarifiées. De fait, certaines activités rémunératrices (comme la couture, le tricot) n'ont pas contribué à atteindre les objectifs des projets en matière de réduction de la pauvreté. Il est recommandé de réviser l'identification, l'analyse et la promotion des activités rémunératrices proposées aux femmes de manière à mieux s'assurer que les activités proposées seront rentables. La formation à des activités socialement orientées devrait aussi être revue et, éventuellement, redimensionnée, tandis que la formation à des compétences commerciales de base et à la commercialisation des produits issus des activités rémunératrices devrait être étoffée.

104. **Fournir une information satisfaisante.** Si l'on encourage des personnes à prendre un crédit pour des activités intrinsèquement risquées, et toutes les petites entreprises recèlent un certain degré de risque, il faut les associer pleinement à cette opération et les informer. Si ce n'est pas le cas, le personnel des projets endosse une lourde responsabilité. Une des fonctions importantes des projets doit donc être de fournir des informations suffisantes aux membres des ménages qui demandent des prêts pour que ceux-ci puissent former leurs décisions.

105. **Renforcer la formation des animateurs au niveau des villages.** La constitution et la formation de groupes et de comités au niveau des villages doit être un aspect important du développement des capacités de participation dans le cadre des projets actuels et futurs du FIDA. La formation dispensée dans le cadre du projet de la CESAO (compétences administratives et gestion des coopératives) et du programme de santé dans les villages (formation aux approches participatives) peut être adaptée aux projets du FIDA et reproduite.

106. **Utiliser l'assistance technique pour corriger des contraintes identifiées.** D'une manière générale, les programmes d'assistance technique sont très bien exécutés et ont une incidence significative. Cette utilisation des ressources devrait maintenant porter sur certaines des contraintes les plus fondamentales identifiées. Cela vaut en particulier pour les questions socio-économiques, comme la formation aux techniques participatives, l'identification d'activités rémunératrices appropriées et l'établissement de projets d'entreprises et de solutions à d'autres problèmes de commercialisation.

107. **Améliorer les unités de suivi et évaluation.** La position des unités S&E devrait être réexaminée. Le chef de l'unité S&E, s'il possède l'expérience souhaitable, devrait avoir pour rôle de conseiller le directeur du projet pour ce qui est de la planification, de la mise en œuvre et de l'élaboration d'une stratégie. Au niveau des provinces, des unités spéciales de suivi devraient être créées pour s'occuper uniquement du S&E et de la planification; elles ne devraient pas être associées à la mise en œuvre des activités du projet. L'objectif visé est, d'une manière générale, d'améliorer et de renforcer la fonction S&E.

108. **Formation du personnel.** Il est urgent d'améliorer et d'intensifier la formation du personnel des nouveaux projets, CMADP, JHADP et BRDP. Ces projets devraient exploiter l'expérience du SRADP en matière de formation des conducteurs d'engins lourds et de mécaniciens. La formation dans les domaines de l'informatique, du S&E et des finances devrait aussi être intensifiée.



109. **Améliorer le contenu des rapports intérimaires.** Outre des descriptions concrètes, les unités S&E devraient chercher à faire des évaluations qualitatives du déroulement des projets. L'EPP recommande que les rapports intérimaires contiennent, si possible, davantage d'informations sur les personnes qui ont accès aux services et aux intrants du projet, quelles sont les réactions des bénéficiaires aux interventions des projets et quels sont les résultats du crédit accordé dans le cadre du projet.

110. **Organiser des ateliers pour consolider des systèmes S&E.** L'EPP a conclu qu'il serait utile pour les projets qu'une série d'ateliers soit organisée pour comparer les systèmes S&E. Ces ateliers auraient pour objet, au départ, d'aider à établir des modes de présentation des rapports, de rationaliser les activités et de mettre au point des procédures normalisées. Les projets recevraient aussi une aide concernant le choix des indicateurs les plus appropriés, c'est-à-dire à la fois riches d'informations et faciles à collecter. Il faudrait envisager la création, au Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire, d'une unité centrale de coordination du suivi et de l'évaluation.