



FIDA

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Comité de l'évaluation – Trente et unième session

Rome, 2 septembre 2002

**ÉVALUATION DU PROGRAMME DE PAYS POUR LA
RÉPUBLIQUE-UNIE DE TANZANIE
RAPPORT SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT DU PROCESSUS**



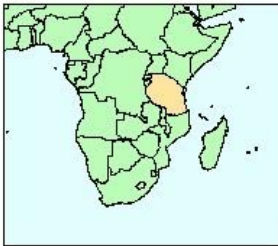
TABLE DES MATIÈRES

SIGLES ET ACRONYMES	iii
CARTES	iv-v
I. GÉNÉRALITÉS	1
II. PROCESSUS D'ÉVALUATION DU PROGRAMME DE PAYS	3
III. ÉLABORATION ET GESTION DU PROGRAMME DE PAYS	5
IV. PERFORMANCE ET IMPACT	9
V. APERÇUS ET RECOMMANDATIONS	16



SIGLES ET ACRONYMES

ASDI	Agence suédoise de coopération internationale au développement
COSOP	Exposé des options et stratégies d'intervention par pays
DANIDA	Agence danoise de développement international
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EvPP	Évaluation du programme de pays
ExMP	Examen à mi-parcours
ExPP	Examen du portefeuille de pays
MSI	Mécanisme spécial d'intervention
OE	Bureau de l'évaluation et des études
ONG	Organisation non gouvernementale
PIB	Produit intérieur brut
PPE	Partenariat principal de l'évaluation
SGPP	Système de gestion du portefeuille de projets
S&E	Suivi et évaluation
UGP	Unité de gestion de projet
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets



UNITED REPUBLIC OF TANZANIA
COUNTRY PROGRAMME EVALUATION
IFAD Supported Projects by Districts

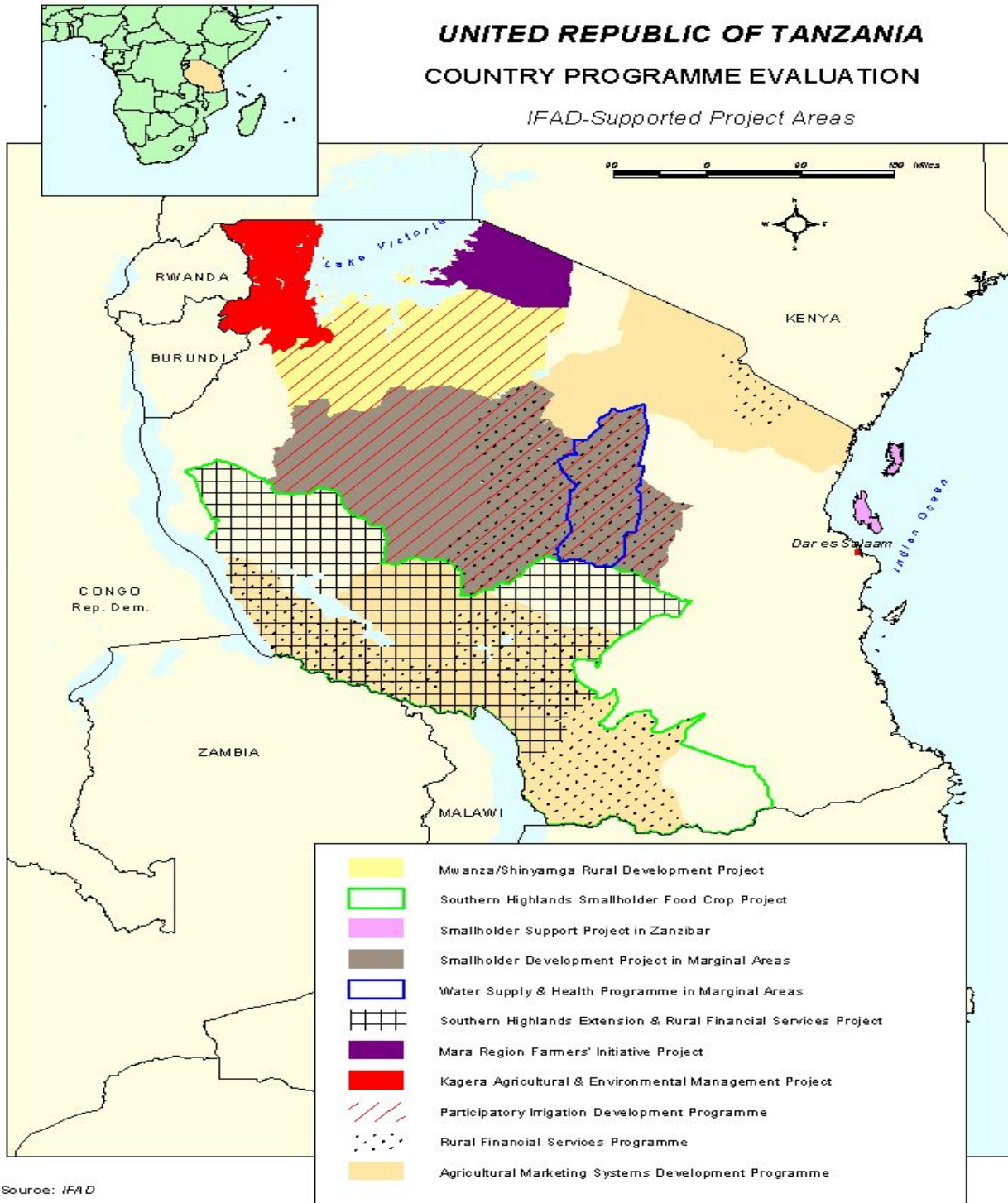


Source: IFAD
The designations employed and the presentation of the material in this map do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of IFAD concerning the delimitation of the frontiers or boundaries, or the authorities thereof.

Source: FIDA
Les appellations figurant sur cette carte et sa représentation graphique ne constituent en aucun cas une prise de position du FIDA quant au tracé des frontières ou limites, ou aux autorités de tutelle des territoires considérés

UNITED REPUBLIC OF TANZANIA COUNTRY PROGRAMME EVALUATION

IFAD-Supported Project Areas



Source: IFAD

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.

Source: FIDA

Les appellations figurant sur cette carte et sa représentation graphique ne constituent en aucun cas une prise de position du FIDA quant au tracé des frontières ou limites, ou aux autorités de tutelle des territoires considérés.

ÉVALUATION DU PROGRAMME DE PAYS POUR LA RÉPUBLIQUE-UNIE DE TANZANIE RAPPORT SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT DU PROCESSUS

I. GÉNÉRALITÉS

1. **Le pays.** La Tanzanie se distingue notamment par son immensité (945 000 km²), sa faible densité de population et sa grande diversité agroécologique. Le niveau de revenus y est très bas, mais les quelque 33 millions d'habitants vivent en paix et dans un environnement riche en ressources naturelles.

2. **Le cadre macroéconomique.** Avec un produit intérieur brut (PIB) par habitant d'environ 250 USD, la Tanzanie demeure l'un des dix pays les plus pauvres de la planète, et se situe au-dessous de la moyenne pour l'Afrique subsaharienne. Vers le milieu des années 90, le gouvernement a engagé une série de réformes qui se sont traduites par un certain nombre de changements: i) libéralisation accrue des marchés pour tous les produits; ii) mesures incitatives en direction du secteur privé, dont l'investissement étranger direct; iii) renforcement de la discipline budgétaire et relative autonomie de la Banque centrale de Tanzanie; iv) décentralisation progressive; et v) instauration d'un régime démocratique multipartite.

3. Sur le front macroéconomique, certains résultats sont impressionnants. Selon les chiffres les plus récents, le taux d'inflation est de 5% par an. Les disciplines budgétaires ont été rétablies et le service de la dette extérieure a été ramené à environ 35% des recettes d'exportation, contre 70 à 80% antérieurement. Pourtant, la production intérieure est faible (11 à 12% du PIB), l'épargne intérieure brute ne représente que 6% du PIB et l'investissement national ne dépasse pas un modeste 15%. Récemment encore, le déficit des comptes courants était de l'ordre de 6 à 10% du PIB.

4. **Agriculture et politiques agricoles.** L'agriculture assure la subsistance de 82% de la population (chiffres de 1997-1998) et contribue à environ 50% du PIB. Le secteur est dominé par la production végétale, qui constitue à elle seule 74% du PIB agricole. Les cultures vivrières jouent un rôle non négligeable, avec une part de quelque 23% du PIB agricole pour le maïs et de 8% pour le riz, la part de l'élevage étant de 13%.

5. En octobre 2001, le Gouvernement a publié son Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), établi au titre de l'Initiative renforcée pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés. Il y définit deux stratégies qui ont une portée directe au regard des prêts du FIDA, à savoir la stratégie de développement des secteurs agricoles et la stratégie de développement rural. Les axes prioritaires de la stratégie de développement des secteurs agricoles sont les suivants: i) renforcer le cadre institutionnel; ii) créer un environnement favorable au développement du secteur privé; iii) définir les rôles respectifs des acteurs publics et privés dans l'amélioration des services d'appui; iv) commercialiser plus efficacement les intrants et les produits; et v) élargir la portée du plan de développement agricole à d'autres secteurs d'activité. La stratégie de développement rural s'articule autour des priorités suivantes: i) promouvoir une croissance largement partagée (développement de l'agriculture et de l'élevage, création de petites et moyennes entreprises rurales, formation et qualification de la main-d'œuvre, utilisation plus maîtrisée des ressources et habitats naturels, développement du tourisme, de l'activité forestière et de la pêche); ii) accroître et élargir l'accès aux services (éducation, santé, alimentation en eau et assainissement dans les zones rurales, infrastructures rurales, information, communication, technologie, énergies); iii) réduire les risques et la vulnérabilité; et iv) promouvoir la bonne gouvernance (décentralisation et autonomie, planification participative à l'échelon des districts, sécurité et justice).

6. **Pauvreté rurale.** Selon l'enquête de 1991-1992 sur le budget des ménages, le taux de pauvreté est estimé à environ 57%, et le taux de pauvreté alimentaire (incapacité à satisfaire les besoins



nutritionnels) à quelque 32%. Dans les zones rurales, les paysans sont encore plus pauvres que quiconque, les plus touchés par la pauvreté et l'insécurité alimentaire étant ceux qui ne produisent pas de culture de rapport; les familles nombreuses sont plus pauvres que celles qui comptent moins de membres, et les paysans qui vivent à proximité des routes et des marchés sont un peu moins mal lotis que les autres. Il existe d'importantes disparités entre les ménages ainsi que d'une région à l'autre. Le coefficient de Gini est estimé à 0,46, le quintile (20%) le plus riche ayant un niveau de dépenses dix fois supérieur au quintile le plus pauvre. Le revenu annuel par habitant dépasse 600 USD à Dar-es-Salaam, alors qu'il est de moins de 200 USD dans plusieurs régions du pays (par exemple Dodoma, Kagera et Kigoma).

7. En 1990, l'espérance de vie à la naissance était de 52 ans, contre 45 ans en 1970. Selon les chiffres les plus récents, elle serait aujourd'hui de 48 ans. Ce recul s'expliquerait essentiellement par la pandémie du VIH/sida, principale cause de mortalité entre 15 et 59 ans (35% des décès chez les hommes et 44% chez les femmes). Le nombre d'orphelins est actuellement estimé à 680 000. Pourtant, la population continue d'augmenter au rythme d'environ 2,8% par an.

8. **Aspects sexospécifiques de la pauvreté rurale.** Les femmes - 51% de la population totale - sont à la tête de 14% des ménages. Selon un certain nombre d'études, elles sont plus pauvres que les hommes. Pourtant, l'enquête de 1991-1992 sur le budget des ménages montre que l'incidence de la pauvreté est de 45% pour les ménages dirigés par une femme, contre 49% pour les ménages où le chef de famille est un homme.

9. **Constatations des autres bailleurs de fonds.** Un certain nombre d'organismes donateurs ayant soutenu l'agriculture tanzanienne ont obtenu des résultats décevants, ce qui peut s'expliquer par: i) la mauvaise conception des projets; ii) un environnement juridique, institutionnel et réglementaire peu propice à la réussite et à l'impact des projets; et iii) l'incapacité à fournir des solutions viables sur les plans technique et commercial. L'évaluation du programme de pays (EvPP) s'est penchée sur les projets de la Banque mondiale, de l'Agence danoise de développement international (DANIDA), de l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (ASDI) et de quelques autres donateurs. En 1998, la Banque mondiale a fait une évaluation de son aide en faveur des projets du secteur agricole en Tanzanie, d'où il ressort que la première priorité devait être de déterminer les contraintes qui entravent la croissance des exportations agricoles et l'investissement dans le secteur agricole. Cette évaluation recommande également que les projets de services de vulgarisation agricole mettent l'accent sur le partage des coûts et sur la participation des agriculteurs, des organisations non gouvernementales (ONG) et des donateurs. En 1994, la DANIDA a elle aussi évalué son aide au secteur agricole, et en a conclu que l'impact de son action avait été amoindri par un certain nombre de facteurs: distances considérables entre les lieux de production et le principal marché, orientation plus curative que préventive de la recherche et de l'éducation vétérinaires, prédilection générale pour les systèmes agricoles de sécurité alimentaire (appropriés dans certaines zones) à faible consommation d'intrants, au détriment de l'exploitation plus intensive d'autres zones à potentiel de production excédentaire. Une récente évaluation conduite par l'ASDI et l'Institut du développement outre-mer qualifie de "grave problème" ce qu'elle considère comme l'incapacité de la Suède à avoir une vision stratégique de la priorité numéro un de la lutte contre la pauvreté en Tanzanie: restaurer la croissance de la petite agriculture¹. Par ailleurs, la Suède a été l'un des premiers donateurs à ajuster ses mécanismes de coopération au développement et à prodiguer son assistance sur des bases sectorielles dans le cadre de la stratégie d'assistance technique et (plus récemment), du DSRP. Cette modification des modalités d'octroi vise à réduire les coûts de transaction, favoriser l'appropriation nationale des projets et améliorer la transparence de l'utilisation des fonds en intégrant les dons dans le budget national.

¹ Booth, D., Hanmer, L., Conway, T. et associés (2001), "Fighting Poverty Strategically? Lessons from Swedish Tanzanian Development Cooperation; 1997-2000". Stockholm: ASDI, rapport d'évaluation 00/22, page 15.

II. PROCESSUS D'ÉVALUATION DU PROGRAMME DE PAYS

10. **Justification et objectifs.** La Division Afrique orientale et australe du FIDA compte préparer un nouvel exposé des options et stratégies d'intervention par pays (COSOP) pour la Tanzanie en 2002. Dans cette perspective, le Bureau de l'évaluation et des études (OE) a fait une EvPP pour évaluer la coopération globale entre la Tanzanie et le FIDA. Il s'agissait en l'occurrence de réunir des éléments de base pour actualiser le COSOP, et notamment de: i) déterminer l'impact et la durabilité de la stratégie évolutive du FIDA et de ses opérations en Tanzanie; ii) évaluer les stratégies nationales de développement intégré et le rôle stratégique que joue le FIDA dans le choix de politiques et de stratégies de développement propices à l'amélioration durable des conditions de vie des ruraux pauvres et vulnérables en Tanzanie; et iii) sur la base de ce qui précède, proposer des pistes et des recommandations pour la conception et l'exécution des nouvelles opérations, et identifier les domaines à explorer pour développer les stratégies et les partenariats.

11. **Processus et méthodologie de l'évaluation du programme de pays.** L'EvPP a eu lieu dans le dernier trimestre 2001, dans le sillage du processus d'évaluation globale du FIDA, qui prévoit l'établissement d'un document d'orientation au moment du démarrage de l'activité. En août 2001, l'OE a effectué une mission de reconnaissance en Tanzanie pour étudier le document d'orientation avec un large éventail de partenaires. Les membres de la mission ont eu des échanges de vues approfondis avec les principaux partenaires gouvernementaux et institutionnels, ainsi qu'avec les responsables sur le terrain de plusieurs organismes d'aide au développement multilatéraux et bilatéraux. Ils ont également rencontré les coordonnateurs de trois opérations financées par le FIDA: programme de développement participatif de l'irrigation, projet d'aménagement de l'agriculture et de l'environnement, projet d'approvisionnement en eau et services sanitaires dans les zones marginales. Le document d'orientation a également été examiné avec des interlocuteurs de la Fondation pour la recherche économique et sociale, de l'université de Dar-es-Salaam et de l'ONG Pride Tanzania.

12. Conformément aux procédures d'évaluation du FIDA, le document d'orientation a été établi avec la participation active de tous les partenaires, mais le travail d'analyse et la rédaction du rapport ont été confiés à l'équipe de l'EvPP, dans un souci d'indépendance et d'impartialité. L'OE a examiné ledit rapport et a sollicité les observations de la Division de l'Afrique orientale et australe sur le projet de texte initial. Après correction des erreurs factuelles, les observations de la Division retenues par le chef de l'évaluation ont été intégrées dans un projet de texte révisé, qui a été adressé pour examen au gouvernement et aux autres partenaires.

13. L'équipe d'EvPP se composait de six consultants: trois spécialistes recrutés au moyen du Fonds fiduciaire danois² et trois Tanzaniens (dont deux femmes) recrutés sur place³. L'un des consultants tanzaniens avait été étroitement associé à la formulation du DSRP, de la stratégie de développement des secteurs agricoles et de la stratégie de développement rural. De plus, à la demande du gouvernement, l'OE a accepté qu'un représentant du Ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire⁴ participe à plein temps à l'EvPP. Ce fonctionnaire a accompagné l'équipe de l'EvPP dans toutes ses visites de terrain et réunions à Dar-es-Salaam et ailleurs dans le pays. Il a apprécié le travail de l'équipe et a participé aux évaluations globales de la mission. La mission a également bénéficié de la présence de l'Administrateur du FIDA pour la Suisse⁵, qui s'est joint à l'équipe en qualité de personne ressource.

² M. Jakob Grosen (chef de l'équipe), M. Jens Raunso (gestion de l'agriculture et des ressources naturelles) et M. Peter Christensen (développement rural).

³ M. Haidari Amani (économie du développement et lutte contre la pauvreté), Mme Joyce Nyoni (sociologie), et Mme Cecilia Rughimbana (questions féminines).

⁴ M. Emmanuel Achayo, à l'époque économiste principal, et aujourd'hui directeur de la planification des programmes au Ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire.

⁵ M. Lothar Caviezel.



14. En vue de l'EvPP, les responsables des quatre projets en cours en Tanzanie⁶ au moment de l'évaluation ont préparé des rapports d'auto-évaluation avant l'arrivée de la mission. Ces documents se sont avérés fort utiles. Ils ont été examinés avec les responsables concernés lors des visites dans chaque zone de projet. De plus, la mission a commandité une étude spécifique sur la conception et la performance des systèmes de suivi et d'évaluation (S&E) des projets⁷.

15. L'équipe d'EvPP a examiné plus de 200 rapports et études établis par le FIDA mais aussi par les institutions coopérantes, ainsi que par divers projets et partenaires. Elle a consulté toute une série de documents officiels, entre autres le DSRP, la stratégie de développement des secteurs agricoles, la stratégie de développement rural et le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, en prêtant une attention toute particulière à l'expérience des autres donateurs (voir paragraphe 9).

16. L'EvPP est également basée sur de nombreuses recherches et observations de terrain, sur un dialogue approfondi avec les partenaires et le gouvernement ainsi que sur des discussions avec des représentants d'organismes internationaux œuvrant en Tanzanie. Les membres de la mission se sont entretenus avec des bénéficiaires et groupes de bénéficiaires; ils ont organisé des ateliers informels sur chaque projet afin de faire part de leurs premières impressions et analyses. En l'occurrence, ils ont fait beaucoup de kilomètres pour se rendre dans les cinq régions d'intervention du FIDA – Dodoma, Iringa, Kagera, Mara et Mwanza. Ils sont allés sur les sites de 6 des 11 projets financés par le FIDA (quatre opérations en cours et deux opérations achevées)⁸. Ils ont passé environ 25 jours sur le terrain.

17. Une réunion de synthèse s'est tenue à Dar-es-Salaam le 10 octobre 2001. À cette occasion, l'équipe de l'EvPP a présenté aux 35 partenaires présents une note d'information d'une vingtaine de pages résumant ses conclusions et recommandations. Les principales analyses, conclusions et recommandations figurant dans le rapport d'EvPP sont issues de cette note. Les conclusions ont été globalement approuvées par le président⁹ et les participants à la réunion de synthèse, et l'OE a invité les participants à soumettre leurs éventuelles observations complémentaires par écrit à l'équipe d'évaluation. Le programme de développement participatif de l'irrigation et le projet de Mara ont adressé un certain nombre d'observations, dont il a été tenu compte dans les analyses et le rapport d'EvPP.

18. Le chef de l'évaluation s'est ensuite rendu en Tanzanie en mai 2002 afin de: i) s'entretenir de l'EvPP avec les partenaires, ii) déterminer la marche à suivre pour mener le processus à son terme; et iii) participer à la séance d'évaluation du portefeuille de projets organisée en marge de l'atelier de Dar-es-Salaam sur la stratégie régionale de la Division Afrique orientale et australe. Le groupe de travail a délibéré pendant une journée entière ou presque. Il faut noter que ses membres¹⁰ ont largement souscrit aux diverses propositions et recommandations issues de l'EvPP.

19. **Prochaines étapes.** La prochaine grande étape sera d'engager les membres du partenariat principal de l'évaluation (PPE) dans un processus de réflexion et de concertation sur les propositions

⁶ Les projets en cours au moment de l'évaluation étaient: le projet d'aménagement de l'agriculture et de l'environnement, le projet relatif à des initiatives paysannes dans la région de Mara, le programme de développement participatif de l'irrigation, et le projet d'approvisionnement en eau et services sanitaires.

⁷ Étude conduite par M. H. Bohela Lunogelo, du cabinet de consultants kényan Agrisystems.

⁸ Programme de développement participatif de l'irrigation, projet de Mara, projet d'aménagement de l'agriculture et de l'environnement, projet d'approvisionnement en eau et services sanitaires – opérations en cours, projet de développement des petites exploitations dans les zones marginales et projet de services de vulgarisation et de services financiers ruraux dans les hautes terres méridionales – opérations achevées.

⁹ M. G.S. Mgonja, Secrétaire adjoint permanent du Ministère des finances.

¹⁰ Une vingtaine de personnes, soit les secrétaires permanents du bureau du Premier ministre, du Ministère des finances, du Ministère de l'agriculture et du Ministère des affaires intérieures, les représentants du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), du Programme alimentaire mondial, de la Vice-présidence pour la lutte contre la pauvreté, le chargé de portefeuille de pays du FIDA et le chef de l'EvPP, quelques directeurs de projets du FIDA et divers autres participants.

et recommandations (voir section VI) de l'EvPP, en prélude à la formulation de l'accord conclusif. En coopération avec les membres du PPE, l'OE a préparé à cet effet une note de réflexion sur le rapport d'EvPP, qui sera examinée lors de l'atelier des partenaires nationaux qui aura lieu en octobre 2002 en Tanzanie. Un résumé de cette note sera distribué au Comité de l'évaluation à sa trente et unième session en septembre 2002. L'accord conclusif servira alors de document de base pour formuler le COSOP pour la Tanzanie. Le rapport d'EvPP, le document contenant l'accord conclusif et les documents connexes (profil d'évaluation et points essentiels) devraient être parachevés, publiés et adressés aux partenaires concernés avant la fin de 2002.

III. ÉLABORATION ET GESTION DU PROGRAMME DE PAYS

20. **Stratégie du FIDA.** Les trois grands documents qui exposent la stratégie du FIDA pour la Tanzanie et les considérations stratégiques sous-tendant la composition du portefeuille de projets du Fonds dans le pays sont le rapport sur la stratégie de pays de 1993, l'examen du portefeuille de pays (ExPP) de 1997, et le COSOP de 1998.

21. Le rapport sur la stratégie de pays définit trois types d'intervention. Il s'agit premièrement d'aider les petites exploitations des hautes terres méridionales en déployant les moyens suivants: i) octroi de crédit pour les achats d'intrants; ii) aide à la commercialisation; et iii) recentrage du système de recherche et vulgarisation sur les besoins du client et sur la demande. Deuxièmement, il faut augmenter la productivité et les revenus des paysans dans les zones marginales, en misant sur les cultures vivrières, les systèmes d'irrigation peu coûteux pour produire du riz, et l'élevage. Troisièmement, il est prévu de: i) renforcer les services du Ministère du développement des collectivités locales et de la protection des femmes et des enfants; ii) créer des services financiers ruraux pour les stockistes/négociants et les groupements informels à responsabilité collective; iii) construire des routes de desserte rurale; et iv) concevoir des mesures adaptées aux besoins et aux contraintes de temps des femmes, par exemple livraisons de bois et de cuisinières à faible consommation d'énergie, meilleur approvisionnement en eau et culture attelée.

22. L'ExPP a suivi quatre ans plus tard. Il recommandait notamment que l'appui du FIDA à la Tanzanie reste axé à long terme sur: i) les services financiers ruraux; ii) la gestion des ressources en eau dans les zones marginales; iii) l'approvisionnement des villages en eau; iv) les soins de santé primaires; et v) l'agriculture mixte à Zanzibar. Il analysait par ailleurs deux démarches possibles pour apporter des appuis dans ces domaines: une approche thématique dans des régions choisies, ou une approche sectorielle/sous-sectorielle, par exemple services financiers ruraux ou soins de santé primaires.

23. Le COSOP de 1998 recommandait que, à moyen terme, les priorités du FIDA en matière de prêts concernent trois domaines jugés primordiaux pour le décollage de la production agricole: l'irrigation participative, les services financiers ruraux et le développement des marchés et des systèmes de commercialisation des produits agricoles. Il proposait plus précisément une double approche: i) atténuer l'insécurité alimentaire des ménages (y compris dans les zones relativement mieux loties telles qu'Arusha, le Kilimanjaro et les hautes terres méridionales) grâce à l'augmentation de la production agricole et à la gestion maîtrisée des ressources naturelles; et ii) inciter les petits exploitants à produire davantage en rapprochant les marchés et les zones de production et en supprimant les entraves au libre jeu des forces du marché. Le choix des options d'investissement cadrerait avec ces orientations stratégiques. Pourtant, l'EvPP a relevé dans le COSOP deux éléments qu'il conviendra de prendre en compte dans la future stratégie du FIDA pour la Tanzanie.

24. La première question concerne la nécessité de répondre aux besoins des paysans pratiquant une agriculture de subsistance, essentiellement pour leur propre consommation. Ce groupe cible, ainsi que les régions pauvres en ressources, a des choix technologiques et des débouchés commerciaux plutôt limités. Il a encore besoin d'interventions "conventionnelles" étroitement ciblées et localisées, mais il doit également pouvoir exploiter l'évolution de l'agriculture vivrière pluviale induite par les marchés,



c'est-à-dire s'orienter vers la diversification agricole et une polyculture plus rentable. A cet égard, les projets élaborés et exécutés à partir du rapport sur la stratégie de pays ont produit de nettes améliorations dans les zones marginales en termes d'accès aux ressources en eau, aux soins de santé de base, aux variétés nouvelles et à l'irrigation. En règle générale, les opérations privilégiant les activités peu onéreuses et de faible technicité basées sur des propositions commercialement viables sont celles qui ont donné les meilleurs résultats.

25. La deuxième interrogation concerne la "gérabilité" des grands programmes multisectoriels figurant dans le COSOP de 1998. Le premier projet formulé sur la base de ce COSOP n'a pris effet qu'en 2000 et, si que les deux autres ont été approuvés, leur exécution n'a pas encore commencé. Impossible dans ces conditions de faire quelque observation que ce soit sur l'impact du COSOP en matière de réduction de la pauvreté rurale. On peut être fondé à se demander s'il était judicieux, et même possible, de vouloir simultanément privilégier la croissance et l'amélioration immédiate du sort des plus pauvres. Dans une certaine mesure, cette préoccupation correspond à celle, plus générale, du FIDA face à la nécessité d'aligner ses opérations sur le DSRP tout en préservant la spécificité de ses interventions ciblées. Le côté positif, c'est que l'approche-programme qui sous-entend les récentes opérations du Fonds pourrait ouvrir la voie aux approches sectorielles axées sur la croissance, qui pourraient être adoptées une fois que l'exécution du portefeuille de projets actuel sera un peu plus avancée et que les questions concomitantes faisant l'objet de concertations seront réglées.

26. Une réorientation stratégique s'est produite dans les cinq années qui séparent le rapport sur la stratégie de pays et le COSOP. Dans le rapport, il est surtout question d'améliorer les moyens de subsistance des pauvres et de réduire la vulnérabilité des "pauvres les plus pauvres", surtout dans les zones marginales, non seulement grâce à des projets agricoles, mais aussi en fournissant des appuis dans des domaines tels que l'enseignement primaire, la santé, l'approvisionnement en eau potable, la préservation de l'environnement, le captage des eaux, la création de groupes d'entraide, les services financiers ruraux. Le COSOP part plutôt du principe selon lequel le recul de la pauvreté rurale passe largement par la croissance agricole, étant donné que beaucoup de ruraux pauvres vivent en fait dans des zones à fort potentiel agricole. Il privilégie donc une approche axée sur la croissance. C'est ce qui explique que le COSOP insiste beaucoup moins que le rapport sur la stratégie de pays sur les zones les plus pauvres et les plus marginalisées et sur le ciblage direct des populations rurales les plus pauvres.

27. Enfin, le COSOP n'a pas véritablement été élaboré par un large processus consultatif puisque, à cette époque, les COSOP étaient essentiellement considérés au FIDA comme des documents internes. Mais ce sont des instruments de plus en plus importants pour le Fonds, ses partenaires nationaux et ses organes directeurs. Par conséquent, le FIDA et ses partenaires voudront peut-être profiter de l'élaboration du nouveau COSOP pour la Tanzanie pour promouvoir un large processus de participation et de dialogue avec toutes les parties concernées.

28. **Les opérations du FIDA.** Depuis 1978, le FIDA a approuvé dix propositions de prêt à la Tanzanie, à des conditions particulièrement favorables, pour un montant total de 145 millions de USD. Viennent s'y ajouter environ 86 millions de USD dans le cadre de cofinancements. Le FIDA a également versé quelque 1,5 million de dollars sous forme de dons, essentiellement pour des activités d'assistance technique et pour la mise en route des projets. De plus, le projet d'approvisionnement en eau et services sanitaires a bénéficié d'un don de 8,6 millions de USD provenant du Fonds belge de survie (les fonds sont administrés par le FIDA). Le portefeuille actuel comprend cinq projets déjà achevés (projet de Mwanza/Shinyanga, projet d'agriculture vivrière dans les petites exploitations des Hautes Terres du sud, projet de soutien aux petits exploitants à Zanzibar, projet de développement des petites exploitations dans les zones marginales, et projet de services de vulgarisation et de services financiers ruraux); cinq projets en cours (projet de Mara, projet d'aménagement de l'agriculture et de l'environnement, programme de développement participatif de l'irrigation, programme de services financiers ruraux, projet d'approvisionnement en eau et services sanitaires) et un projet approuvé qui n'a pas encore démarré, à savoir le programme de développement des systèmes de commercialisation



des produits agricoles. Le projet d'aménagement de l'agriculture et de l'environnement, le projet de Mara, le projet de services de vulgarisation et le projet d'approvisionnement en eau ont été élaborés à partir du rapport sur la stratégie de pays de 1993. Le projet de développement des systèmes de commercialisation, le programme de développement participatif de l'irrigation et le programme des services financiers ruraux sont issus du COSOP de 1998.

29. **Élaboration et conception des projets.** Le groupe de travail tanzanien créé pour l'ExPP de 1997 a indiqué que tous les projets avaient été bien conçus, mais que les experts tanzaniens n'avaient pas été étroitement associés à leur planification et à leur supervision. Tout en partageant ce point de vue, l'EvPP précise que la plupart desdits projets ont été conçus selon la méthode conventionnelle, à savoir diviser le cycle du projet en phases distinctes – identification, préparation/formulation, et évaluation. En revanche, la conception des projets approuvés depuis le COSOP de 1998 a été influencée par la nouvelle démarche issue de "l'exercice de réingénierie" du FIDA¹¹, qui fait de la conception de projet un processus itératif privilégiant le processus lui-même et la maîtrise locale des initiatives. L'EvPP a toutefois noté qu'il conviendrait d'associer plus étroitement les donateurs, la société civile et les ONG à la conception des projets, ce qui aurait pour effet de faire mieux connaître les objectifs et de faciliter l'exécution.

30. **Structure et coût des unités de gestion de projet (UGP).** Les UGP des deux projets multisectoriels à base géographique, de Mara et d'aménagement de l'agriculture et de l'environnement, ainsi que celle du projet d'approvisionnement en eau et services sanitaires, ont été créées pour aider les autorités des régions et des districts à exécuter les activités au titre des projets. Le projet de Mara, en particulier, s'est efforcé de baser l'exécution sur la nouvelle collectivité territoriale décentralisée du district. Les UGP de certains projets du nouveau portefeuille sont conçues pour piloter l'exécution. Ainsi, l'UGP et les unités de gestion zonales du programme de services financiers ruraux seront les "chefs d'exécution" de la plupart des activités. Ce nouveau rôle s'explique en partie par la stratégie d'externalisation des services à des prestataires du secteur privé ou de la société civile. L'EvPP se demande toutefois s'il n'aurait pas été préférable de renforcer la capacité du gouvernement et des autorités locales à gérer l'externalisation des tâches, au lieu de confier cette responsabilité aux UGP.

31. Le caractère temporaire des UGP pose problème, surtout quand elles s'engagent dans des activités non temporaires comme la gestion du crédit et des fonds renouvelables. Le rapport d'achèvement du projet de services de vulgarisation et de services financiers ruraux note par exemple que la chute sensible du taux de remboursement des prêts vers la fin du projet s'explique en partie par le fait que les bénéficiaires étaient à peu près sûrs que personne ne viendrait leur réclamer quoi que ce soit après l'achèvement du projet.

32. Par ailleurs, la mise en place des UGP semble avoir été une opération coûteuse. L'EvPP pour la Tanzanie a bien tenté de comparer les coûts de gestion des différents projets, mais la tâche s'est avérée impossible car les sous-composantes comprises dans la gestion (par exemple formation, suivi et évaluation, assistance technique, matériel et équipement informatiques) varient d'un projet à l'autre. Selon l'EvPP, les estimations de coûts au titre de la gestion de projet, à la date d'approbation des prêts, semblaient conformes, voire inférieures, aux moyennes calculées par le FIDA pour toutes les régions¹². L'examen des décaissements montre toutefois que, dans le cas de la Tanzanie, les coûts

¹¹ Les trois derniers projets pour la Tanzanie (concernant l'irrigation, le microfinancement et la commercialisation) ont été formulés par le Centre d'investissement de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) au nom du gouvernement. En l'occurrence, ces rapports de formulation étaient des documents officiels soumis directement au gouvernement par la FAO.

¹² Selon les données du Système de gestion du portefeuille de projets (Département gestion des programmes) pour les dix dernières années, les coûts de gestion des projets pour la Tanzanie (à l'approbation des prêts) représentent en moyenne 10% du coût total des projets, alors qu'ils sont plutôt de l'ordre de 15% pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre et 13% en moyenne pour l'Afrique orientale et australe.



de gestion de certains projets financés par le FIDA ont très souvent dépassé les estimations¹³ de l'évaluation prospective. Ces dépassements réduisent naturellement d'autant les ressources disponibles pour les autres composantes. On a l'impression que la mobilisation de ressources (supplémentaires) pour financer la gestion des projets s'est faite sans difficulté. La Division Afrique orientale et australe voudra peut-être étudier cette question de plus près pour faire en sorte que les coûts réels encourus pour la gestion des projets s'écartent le moins possible des montants fixés au début de l'exécution.

33. À la lumière de ce qui précède, l'EvPP avance trois suggestions concernant la gestion des projets dans le cadre du programme du FIDA en Tanzanie: i) utiliser plus largement les structures gouvernementales à des fins d'exécution des projets; ii) explorer, en concertation avec le Gouvernement tanzanien, les possibilités de fusion d'UGP (en cas de structures parallèles); et iii) soumettre tout changement d'affectation des fonds provenant d'un prêt à une procédure d'examen rigoureuse (par les institutions coopérantes et le FIDA)¹⁴ afin de limiter les possibilités de dépassement des budgets de gestion, de facilitation et de suivi.

34. **Suivi et évaluation (S&E).** Il existe une unité Suivi et évaluation dans tous les projets, ainsi que des systèmes de vérification et de notification des performances factuelles et financières. L'enregistrement et le contrôle des résultats et de l'impact sont moins systématiques, à telle enseigne que ce genre d'information n'existe généralement pas. Si les projets plus récents disposent de bons cadres logiques, tel n'est pas le cas des projets plus anciens. Cette lacune explique en partie les difficultés rencontrées pour identifier les principaux objectifs et définir des indicateurs de progrès et d'impact, bien que les responsables de projets aient essayé d'élaborer après coup une matrice de cadre logique avec la participation des divers partenaires. L'examen des systèmes de suivi et évaluation des projets financés par le FIDA en Tanzanie effectué pour l'EvPP indique que, dans le cas par exemple du programme de développement participatif de l'irrigation, les bénéficiaires ont été associés à l'élaboration du cadre logique et à la définition des indicateurs. La mission d'évaluation a pu constater par ailleurs que le projet d'aménagement de l'agriculture et de l'environnement utilisait le cadre logique comme outil de gestion. Les projets financés par le FIDA en Tanzanie semblent évoluer positivement vers l'approche du cadre logique et la mise en place dès le début d'une bonne base pour le suivi et l'évaluation de l'impact. En revanche, pour ce qui est des projets plus anciens observés par les membres de la mission d'évaluation (projet de développement des petites exploitations dans les zones marginales, projet d'approvisionnement en eau et services sanitaires, projet de services de vulgarisation et de services financiers ruraux), la définition des indicateurs (avec la participation des bénéficiaires) et les études de base ont été tardives et peu rigoureuses. L'examen préliminaire a relevé également l'absence de lignes directrices adéquates pour la mise en place des systèmes d'évaluation et

¹³ Par exemple, dans le cas du programme de services financiers ruraux, qui a démarré à la fin de 2001, 24% du budget total est affecté à la gestion, au suivi et à l'évaluation. Alors qu'il reste encore près d'un an avant la date de clôture, le projet d'approvisionnement en eau et de services sanitaires a déjà épuisé 191% de son budget de gestion et de coordination, alors que les composantes eau et santé n'ont utilisé que 52% et 80% de leur budget respectif. Les coûts de gestion et de facilitation du projet d'aménagement de l'agriculture et de l'environnement représentaient 9% du budget à l'approbation du prêt, mais en décembre 2000, trois ans avant la clôture, la ligne budgétaire était dépassée de 46%, et les décaissements au titre de la gestion et de la facilitation ont représenté 31% du montant total des décaissements. Pour ce qui est du projet de Mara, les dépenses au titre des "traitements et indemnités" atteignaient 1,3 million de USD en juillet 2001, soit deux ans avant la date de clôture, pour un budget approuvé de 488 000 USD.

¹⁴ Le Département Afrique orientale et australe explique que les frais généraux de certains programmes ont augmenté pour les raisons suivantes: i) le gouvernement a commencé à réviser les échelles de salaires et à réduire les effectifs de la fonction publique en 1998-2000. Pendant cette phase de transition, tous les bailleurs de fonds, y compris le FIDA, ont dû supporter des coûts supplémentaires liés aux augmentations de salaires et à leurs effectifs supplémentaires. Ils se sont ensuite progressivement séparés de ce personnel temporaire avec l'achèvement des travaux du Comité de réorganisation des services; ii) quelques projets ont été prolongés de un à trois ans, d'où des frais de gestion supplémentaires; et iii) les coûts de supervision et de suivi (une part essentielle de l'élément Organisation et gestion) ont généralement été sous-estimés.



de suivi, les multiples retards accumulés par les études d'impact, l'incapacité du personnel à s'acquitter correctement des tâches de suivi et d'évaluation. Bref, les projets ont négligé de prévoir d'emblée le suivi et l'évaluation, une lacune largement corrigée dans le nouveau portefeuille.

35. **Activités de supervision.** Le rapport de supervision (établi par l'UNOPS à Nairobi) est un moyen satisfaisant et peu coûteux de suivre l'état d'avancement des projets et de saisir les problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentent. Mais il s'intéresse essentiellement aux moyens matériels, aux questions administratives, aux budgets et décaissements, à la passation des marchés. Par ailleurs, les rapports de supervision et les rapports d'examen à mi-parcours (ExMP) contiennent de très nombreuses recommandations¹⁵, souvent contradictoires. L'EvPP a noté la nécessité de simplifier les ExMP et les processus de supervision afin de faciliter l'adoption des recommandations et l'application des mesures qui s'ensuivent. Tout en prenant acte des contraintes budgétaires du FIDA, il recommande que la supervision porte aussi sur la performance de l'exécution et l'impact du projet.

36. **La concertation avec les partenaires et l'implantation locale** sont des questions à portée générale qui requièrent une réflexion de la part du FIDA. Il semble en particulier que le fait de ne pas être assez présent sur le terrain empêche le Fonds de jouer pleinement son rôle de catalyseur. Les divers partenaires rencontrés par l'équipe d'évaluation en Tanzanie ont cité ce point comme un problème majeur dans leurs rapports avec le FIDA.

37. Faute d'une présence plus permanente dans le pays, le FIDA n'a pu participer régulièrement et activement aux concertations entre les donateurs et autres groupes sur les politiques générales. Il a eu également quelque difficulté à nouer des partenariats stratégiques au niveau local. Il est particulièrement intéressé par les groupes de travail mixtes gouvernement-donateurs pour la formulation et l'exécution du programme de services financiers ruraux, l'application de la stratégie de développement des secteurs agricoles et de la stratégie de développement rural, ainsi que du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Ces initiatives servent les objectifs du gouvernement, qui souhaite rationaliser la coopération au développement et réduire les coûts de transaction de l'aide; elles permettent de s'assurer que les activités financées par les donateurs cadrent avec les politiques et stratégies gouvernementales et que la répartition des ressources entre les secteurs, les régions et les districts correspond aux priorités du gouvernement. Pour des raisons de contraintes structurelles, le FIDA ne peut participer sur une base permanente à de telles instances, ce qui limite d'autant son rôle de plaidoyer et sa capacité à influencer sur les politiques et sur l'affectation des ressources.

38. Ce manque d'implantation locale entrave par ailleurs les efforts déployés par le FIDA pour appuyer l'exécution des projets et prendre les mesures requises pour maximiser et évaluer l'impact des projets. Avec une présence plus permanente, il pourrait en somme renforcer son rôle de catalyseur, mieux appuyer et suivre l'exécution des projets, renforcer le suivi et l'évaluation, participer à la concertation sur les politiques, forger des partenariats et coopérer plus efficacement aux mécanismes mis en place par les donateurs en Tanzanie.

IV. PERFORMANCE ET IMPACT

39. **Indicateurs quantitatifs relatifs à la performance en matière d'exécution.** L'évaluation de la performance du programme de la Tanzanie au moyen d'indicateurs d'efficacité classiques montre qu'elle se situe au-dessus de la moyenne régionale et de celle de l'ensemble des programmes du FIDA (voir tableau ci-dessous).

¹⁵ Dans le cas du projet de Mara, par exemple, le rapport d'ExMP et le rapport de supervision de l'UNOPS, en 1999, contiennent respectivement 91 et 50 recommandations.

Indicateurs quantitatifs relatifs à la performance en matière d'exécution
(portefeuille des projets en cours en Tanzanie)

Indicateur	Tanzanie	Région Afrique orientale et australe	FIDA
Laps de temps écoulé entre l'approbation du Conseil d'administration et l'entrée en vigueur du prêt (mois)	7,1	12,9	13,1
Pourcentage du prêt décaissé (à la mi-2001)	48%	35%	37%
Nombre de jours de suspension du prêt en raison d'arriérés	0	74,0	11,4
Financement moyen ¹⁶ (millions de USD)	15,4	11,4	12,8

Source: FIDA, SGPP 2001.

40. **Décaissements.** Les décaissements au titre des prêts ont atteint au total, de 1978/79 à 2000/01, 70 millions de USD environ, soit une moyenne annuelle de quelque 3,2 millions de USD pour les prêts en vigueur, et un taux annuel moyen de décaissement de 54%. Au cours des années 90, les décaissements annuels se sont intensifiés, passant à 4-5 millions de USD.

41. **Réduction des délais d'achat.** Le renforcement de la capacité opérationnelle, la simplification des procédures et un appui technique important au niveau aussi bien formel qu'informel sont nécessaires pour améliorer la performance en matière d'achats. Par exemple, les dons du mécanisme spécial d'intervention (MSI)¹⁷ accordés à trois projets/programmes ont permis au gouvernement d'établir des manuels, des directives et des documents de marché, grâce auxquels les délais d'achat ont pu être réduits de 18 à 6-8 mois environ. Les financements du MSI sont toutefois limités et il serait souhaitable que les fonctionnaires compétents reçoivent une formation pour traiter les achats plus efficacement.

42. **Financement de contrepartie.** Le manque de fonds de contrepartie est un problème que le programme de la Tanzanie rencontre de façon persistante. De manière générale, le gouvernement n'est pas en mesure de remplir les engagements financiers qu'il prend lors du processus de conception des projets. Ce problème était déjà considéré comme critique dans le COSOP de 1998. Les missions de formulation et d'évaluation prospective du FIDA doivent donc tenir compte de ce fait lorsqu'elles proposent la participation du gouvernement aux plans de financement.

43. **Ciblage.** Le rapport sur la stratégie de pays et le COSOP énoncent les grandes orientations du ciblage. Les documents de conception des projets soutenus par le FIDA définissent et décrivent le groupe cible, principalement composé de pauvres, de petits exploitants et de ménages exposés à l'insécurité alimentaire ou de personnes combinant ces caractéristiques. Il arrive parfois que des personnes autres que les pauvres bénéficient indirectement du projet. Les documents d'évaluation prospective donnent habituellement quelques indications sur la façon dont le ciblage sera conduit. En cours d'exécution, les projets réalisés en Tanzanie ont adopté des directives spécifiques de ciblage conformes au mandat du FIDA.

¹⁶ C'est-à-dire le montant des prêts du FIDA.

¹⁷ Les montants accordés au titre du MSI se sont échelonnés de 0,19 million de USD pour le projet relatif à des initiatives paysannes dans la région de Mara à 0,09 million de USD pour le projet d'aménagement de l'agriculture et de l'environnement et en passant par 0,08 million de USD pour le programme de développement participatif de l'irrigation.



44. Le rapport sur la stratégie de pays de 1993 se concentrait sur une stratégie intéressant uniquement les petits exploitants. Plusieurs projets ont été explicitement axés sur les zones marginales, tout particulièrement le projet concernant l'approvisionnement en eau et services sanitaires dans les zones marginales, le projet de développement des petites exploitations dans les zones marginales et, dans une certaine mesure, le projet relatif à des initiatives paysannes dans la région de Mara (spécialement sur les rives du lac). Ils ont apporté un changement dans ces zones grâce à l'amélioration de l'accès à l'eau, aux services de santé de base et aux ouvrages d'irrigation. Les interventions fondées sur le COSOP de 1998, par exemple, le programme de services financiers ruraux et le programme de développement des systèmes de commercialisation des produits agricoles découlent de la priorité que ce document accorde aux "stratégies de croissance favorables aux pauvres". Contrairement à la plupart des projets antérieurs, ces interventions portent sur des zones de pauvreté absolue moins nombreuses (par exemple Arusha, Kilimanjaro et Hautes terres du Sud) et offrent de plus grandes possibilités d'accès aux avantages qu'elles procurent à des ruraux autres que les "plus pauvres parmi les pauvres". Elles visent à créer un environnement propice au développement des investissements et à la croissance au lieu de se borner à fournir des avantages immédiats aux pauvres. Les agriculteurs qui pratiquent des cultures de rente et d'exportation peuvent profiter de ces interventions et des études ont effectivement montré que ce sont les cultures d'exportation qui ont l'effet multiplicateur le plus important sur l'économie générale.

45. Les femmes sont spécialement ciblées, et le COSOP prévoit que toutes les interventions doivent comporter une évaluation approfondie en matière d'égalité hommes-femmes et élaborer les critères de ciblage nécessaires pour privilégier les ménages dirigés par des femmes. L'évaluation du programme de pays a toutefois fait apparaître que dans certains cas ce sont les moins pauvres qui ont profité des avantages apportés. Par exemple, dans certains projets, seuls les agriculteurs possédant une superficie d'un hectare ou moins ont été admis à en bénéficier, si bien que des exploitants ont parfois vendu fictivement des terres à des parents ou amis afin de participer aux activités du projet. La superficie de l'exploitation n'est donc peut-être pas le meilleur indicateur de la pauvreté, ne serait-ce que parce que de nombreux agriculteurs disposent d'autres sources de revenus en dehors de l'agriculture. Les autres mécanismes de financement qui prescrivent une contribution a priori obligatoire et souvent élevée des bénéficiaires, sous forme d'apports soit en numéraire soit en main-d'œuvre, excluent parfois les plus pauvres, qui n'ont pas les moyens de fournir la contribution demandée. Parfois ces activités n'ont pas été viables, de sorte que certains agriculteurs ont pu se retrouver encore plus pauvres qu'auparavant. Les effets des techniques à base de main-d'œuvre promues par le FIDA en vue d'augmenter la productivité sont encore plus subtils. En effet, cette approche peut avoir des conséquences négatives inattendues pour les ménages qui manquent de bras, en particulier ceux qui sont dirigés par des femmes.

46. L'EvPP relève que les indicateurs de pauvreté utilisés pour le ciblage doivent être élaborés avec soin de manière à ce que les principaux bénéficiaires soient systématiquement les personnes les plus pauvres. Les mécanismes effectifs de ciblage étant principalement établis au cours de l'exécution, ils varient d'un projet à l'autre. L'EvPP constate que l'application de critères d'éligibilité individuels se révèle souvent difficile sur le plan de la gestion et litigieuse sur le plan social, si bien que dans une certaine mesure les projets postérieurs au COSOP, qui sont orientés vers la croissance, recourent au ciblage plutôt indirect que direct des bénéficiaires. De ce fait, ce sont parfois les moins pauvres qui recueillent les avantages. L'évaluation aboutit à la conclusion que c'est sur le choix des zones et des communautés les plus pauvres et sur l'adoption de techniques et de méthodes particulièrement adaptées et intéressantes pour les membres les plus pauvres de la communauté qu'il faut se concentrer. Dans leur coopération future, le FIDA et le gouvernement devraient réfléchir à l'opportunité de trouver un point d'équilibre entre la croissance et les bienfaits plus immédiats à l'intention des plus pauvres. L'évaluation reconnaît que poursuivre ces deux objectifs à la fois dans le contexte d'un même COSOP peut présenter des difficultés et qu'il serait peut-être plus approprié d'élaborer des stratégies et des interventions ciblées sur des groupes sociaux et des zones géographiques spécifiques.



47. **Participation.** Jusqu'en 1996, environ, les projets du FIDA n'accordaient pas une attention suffisante à la participation des bénéficiaires à la conception et à l'exécution des projets. Ainsi, le COSOP de 1998 relève que dans les projets antérieurs du FIDA, la prise en charge par les bénéficiaires et la participation n'ont pas été considérées comme des instruments de formulation, d'évaluation prospective et d'exécution des projets. La préparation de ces projets faisait appel à la méthode traditionnelle impulsée d'en haut et comptant essentiellement sur l'appareil gouvernemental en place pour planifier et exécuter toutes les activités des projets. En conséquence, les bénéficiaires ne se sentaient pas intégrés au processus de développement et ces projets n'apportaient pas une réponse appropriée à leurs besoins ou à leurs vœux. C'est là une des causes principales de l'échec des projets exécutés à Zanzibar et dans les zones marginales.

48. Plus récemment, les projets du FIDA se sont attachés à promouvoir la participation des bénéficiaires: i) en les impliquant dans la fixation de priorités correspondant à leurs besoins perçus et à leurs préférences; ii) en encourageant, dans la situation actuelle de rigueur budgétaire, les mécanismes de partage des coûts (tels que ceux des services) et en rendant les bénéficiaires responsables de l'entretien de l'infrastructure rurale; et iii) en organisant les bénéficiaires au sein de structures institutionnelles telles que les groupes d'usagers ou de solidarité, afin d'encourager la participation effective aux activités et d'améliorer la gestion des ressources collectives telles que l'eau ou les biens communautaires.

49. Malgré les progrès accomplis, l'EvPP formule deux remarques spécifiques sur la participation. Premièrement, les activités soutenues par le FIDA en Tanzanie doivent mettre l'accent sur la qualité des processus propres à autonomiser les bénéficiaires de base (par exemple renforcement des compétences, formation, fonctionnement général et gestion des groupes) autant, sinon plus, que sur la réalisation d'objectifs et l'apport d'avantages matériels et financiers (par exemple nombre de groupes créés). Cela contribuerait à renforcer la prise en charge par les bénéficiaires et la durabilité des interventions tout en favorisant la réalisation des objectifs souhaités en matière de développement. Deuxièmement, une approche plus souple de l'exécution pourrait se révéler plus efficace. Par exemple, l'EvPP relève que si les autorités poursuivent de façon rigide les objectifs dont les grandes lignes ont été fixées lors de l'évaluation prospective, elles ne prendront probablement pas suffisamment en compte les besoins changeants des ruraux pauvres dans les plans de travail et budgets annuels des projets.

50. **Égalité hommes-femmes.** L'EvPP constate que les projets sont généralement conscients des problèmes d'égalité hommes-femmes et qu'ils s'efforcent de faire participer les femmes aux activités, parfois en dépit des normes culturelles. Plusieurs projets prévoient spécifiquement la création de groupes féminins et la participation des femmes aux associations d'usagers. L'évaluation relève que dans l'ensemble le rôle des femmes fait l'objet d'une attention suffisante au stade de la conception et que les femmes entreprennent des activités qu'elles choisissent elles-mêmes. On ne dispose toutefois guère d'informations sur la prise en compte des problèmes d'égalité entre les hommes et les femmes. La Division Afrique orientale et australe s'efforce de mieux axer ses activités en Tanzanie sur l'égalité hommes-femmes (au moment de la mission d'EvPP, les projets relatifs à des initiatives paysannes dans la région de Mara et d'aménagement de l'agriculture et de l'environnement venaient de recevoir un don de 60 000 USD pour financer des activités visant la prise en compte du problème de l'égalité hommes-femmes). Compte tenu des observations formulées dans l'EvPP, les programmes soutenus par le FIDA en Tanzanie doivent continuer de s'attacher aux points suivants: i) les femmes participant à des groupes mixtes et à des comités de gestion ont besoin de recevoir une formation et de renforcer leurs capacités afin d'acquérir les connaissances et la confiance nécessaires pour prendre la parole et influencer sur le processus de décision; ii) pour être viables, les groupes féminins ont besoin d'un supplément de formation et ils devraient acquérir un statut officiel; iii) les enquêtes de référence et les systèmes de S&E doivent comprendre des indicateurs sexospécifiques; iv) l'introduction de méthodes agricoles et de technologies nouvelles devrait toujours être précédée d'une analyse de l'impact qu'elles



auront sur le temps des femmes; et v) les problèmes d'égalité entre les sexes liés aux droits d'usage de la terre doivent faire l'objet d'une analyse approfondie.

51. **Subventions et partage des coûts.** L'EvPP constate que les subventions peuvent nuire à la durabilité lorsqu'elles sont fournies à une activité courante censée être commercialement viable et durable après la fin du projet lorsque la subvention sera supprimée. C'est ce qui s'est produit dans les projets de Mara et d'aménagement de l'agriculture et de l'environnement, qui ont accordé des subventions pour la multiplication des semences ou l'entretien des diguettes dans les périmètres d'irrigation pilotes. Les subventions ont aussi tendance à favoriser les moins pauvres, qui ont plus facilement accès à ces aides que les membres pauvres de la communauté. Des groupes sont parfois formés dans le but de recevoir une subvention et certains se lancent dans une activité non pas parce qu'elle est financièrement intéressante à long terme mais parce qu'elle ouvre droit à une subvention. Trop souvent, lorsque le projet et la subvention prennent fin, l'activité est abandonnée.

52. Par ailleurs, la Division Afrique orientale et australe est convenue qu'il peut être parfois inévitable d'accorder des subventions qui favorisent la réalisation d'objectifs essentiels dans le court terme. Par exemple, après la destruction du matériel végétal du manioc et de la banane par la cochenille et la maladie de Panama des subventions ont été octroyées pour la multiplication des semences dans les projets de Mara et Kagera. Ces subventions ont permis de remédier à la situation d'insécurité alimentaire qui régnait dans ces régions et elles ont été supprimées lorsque le problème a été résolu et que le système de production et de distribution des semences a été privatisé.

53. Outre les subventions directes, le FIDA a encouragé, dans le programme de pays de la Tanzanie, des systèmes de partage des coûts avec les ruraux pauvres, par exemple, pour l'aménagement et l'entretien de périmètres d'irrigation. En pareil cas, les ruraux pauvres sont mobilisés dans le cadre d'associations d'irrigants et contribuent en travail ou en espèces à l'aménagement et à l'entretien des périmètres. En outre, dans le programme de développement participatif de l'irrigation et le projet de Mara qui ont recours à des activités de groupes pour aménager les périmètres d'irrigation afin d'en assurer la viabilité à long terme, les bénéficiaires sont tenus d'apporter jusqu'à 10% des capitaux nécessaires et de prendre en charge une partie des frais d'entretien. À titre de contribution aux coûts de ces deux interventions, les bénéficiaires fournissent des matériaux de construction et de la main-d'œuvre. Toutefois, les ruraux pauvres participent quelquefois à des systèmes de partage des coûts dont ils n'ont pas apprécié entièrement les conséquences. Par exemple, les communautés intéressées par le projet d'approvisionnement en eau et services sanitaires dans les zones marginales se sont vu demander 1 200 000 shillings tanzaniens (environ 1 500 USD) comme contribution aux coûts de forage des puits. Il existe des exemples d'agriculteurs pauvres qui ont contribué à divers systèmes sans avoir pesé pleinement les conséquences financières et les obligations de travail qui en découlent et qu'ils sont incapables d'assumer.

54. Il est nécessaire de réfléchir de façon plus approfondie au choix des modalités financières. L'EvPP n'a pu déterminer pourquoi différents projets optent pour un prêt à des conditions commerciales, une subvention ou différents systèmes de partage des coûts avec le gouvernement et les bénéficiaires. Dans le cas du projet de Mara, par exemple, les planteurs de café pauvres qui reçoivent gratuitement des plants sont peu nombreux, tandis que les agriculteurs produisant des boutures de manioc sont payés pour désherber. Dans le cas du projet d'aménagement de l'agriculture et de l'environnement, un agriculteur ayant une parcelle de démonstration de bananiers a reçu du fumier sans que les conditions de remboursement ne soient bien claires, tandis que dans le projet d'approvisionnement et services sanitaires dans les zones marginales une communauté pauvre a dû prendre en charge une part importante des dépenses d'investissement et est entièrement responsable de l'exploitation et de l'entretien d'un système d'alimentation en eau de boisson. Dans le projet d'agriculture vivrière dans les petites exploitations des hautes terres du sud, des intrants agricoles ont été fournis à crédit et apparemment à des prix supérieurs à ceux du marché, alors qu'un groupe de lutte intégrée contre les organismes nuisibles/nutrition intégrée des plantes du projet d'aménagement de



l'agriculture et de l'environnement a reçu gratuitement une citerne pour se lancer dans une activité d'élevage commercial.

55. **Production agricole.** Un certain nombre de projets du programme de pays ont comme important objectif sous-jacent de renverser la tendance à la baisse de la production agricole aussi bien pour les produits vivriers que pour les cultures de rente. Ces projets ont progressé dans l'accomplissement de leur objectif. Le projet de Mara a aidé les agriculteurs en leur distribuant 544 tonnes de boutures de manioc (plus du double des 200 tonnes prévues) et 1,7 millions de plants de caféiers (sur les 2 millions prévus) et en fournissant des semences pour cultiver 1 500 hectares de terres agricoles (au lieu des 2 010 prévues). Grâce au programme pilote de culture du sisal du projet, les bénéficiaires ont vendu 2 640 tonnes de sisal à des transformateurs commerciaux. Dans le projet d'aménagement de l'agriculture et de l'environnement, 6 000 agriculteurs organisés en groupes de lutte intégrée/nutrition intégrée des plantes ont reçu des semences améliorées et bénéficient de la vulgarisation. En conséquence, la production bananière est passée de 5 à 40 kg par régime pour les variétés locales (15 à 65 kg pour les variétés exotiques), celle de maïs de 1 t/ha à 3 t/ha et celle de haricots de 600 kg/ha à 2 t/ha.

56. En ce qui concerne la production agricole, l'EvPP constate avec préoccupation: i) que l'augmentation de la production de manioc et de bananes a conduit à l'effondrement des prix locaux, pesant sur les revenus des agriculteurs dont les ressources en espèces dépendent de ces cultures; et ii) que l'utilisation des subventions doit être rationalisée dans l'ensemble des projets et qu'en principe elle devrait cesser dès que possible afin que des conditions appropriées se mettent en place pour assurer des avantages durables. L'EvPP recommande que le FIDA engage une concertation avec le gouvernement sur la possibilité i) d'augmenter le soutien au développement de la commercialisation et à la création d'installations de stockage; ii) d'assouplir les restrictions visant la commercialisation à l'exportation de produits vivriers sur les marchés des pays voisins; iii) d'encourager les cultures d'exportation à forte valeur marchande dans le secteur paysan; et iv) à cet effet, de redoubler d'efforts pour promouvoir un système commercial et durable de production de semences s'appuyant sur les petits exploitants.

57. **Développement de l'irrigation.** La remise en état et la création de petits périmètres d'irrigation présentant un bon rapport coût-efficacité est une stratégie difficile à mettre en pratique mais dont l'importance est critique pour la croissance de l'agriculture ainsi que pour la diversification et l'intensification de la production. L'EvPP a constaté, par exemple, que les investissements consacrés aux ressources en eau dans le projet de la région de Mara peuvent bénéficier à un plus grand nombre de ménages qu'on ne l'avait envisagé au stade de l'évaluation prospective. La demande des usagers est forte, comme le montrent les contributions considérables qu'ils ont apportées à ces investissements et les longues listes d'attente. Malgré certains problèmes touchant la participation, l'équité, la gestion et les technologies, l'EvPP a abouti à la conclusion que les utilisateurs retirent effectivement d'importants avantages des ouvrages d'irrigation financés, tels que les puits de faible ou moyenne profondeur, les barrages en terre pour la collecte de l'eau destinée au bétail et à la consommation humaine. Ces ouvrages ont permis aux bénéficiaires de faire deux récoltes par an au lieu d'une et d'accroître leurs rendements de une à quatre tonnes tout en abaissant le coût de production moyen à l'hectare de 1 650 à 740 USD.

58. Il est trop tôt pour évaluer la performance des ouvrages d'irrigation qui seront financés par le programme de développement participatif de l'irrigation, mais des réserves ont été émises sur l'opportunité de récolter l'eau à des sources saisonnières au moyen de techniques de dérivation, qui sont considérées comme une opération très risquée et techniquement complexe. Les contraintes et les possibilités de la récolte de l'eau dans les régions exposées à la sécheresse et aux inondations pourraient devoir être étudiées de façon plus approfondie au cours de l'exécution. La section de l'irrigation du Ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire travaille à l'établissement d'un manuel de conception des ouvrages d'irrigation à l'intention du personnel technique chargé de la



conception des ouvrages de récolte de l'eau pour l'irrigation. Ce manuel devrait prendre en compte les problèmes rencontrés par les ouvrages réalisés il y a quelques années, par exemple dans le cadre du projet de développement des petites exploitations dans les zones marginales¹⁸.

59. L'EvPP constate que les périmètres d'irrigation doivent être agrandis et améliorés dans les zones marginales à faibles précipitations. Elle estime aussi que les ruraux pauvres devraient être mieux desservis par des systèmes d'irrigation exigeant un faible apport de travail et de capitaux. Les pauvres pourraient, entre autres, participer plus facilement à l'aménagement, à l'exploitation et à l'entretien de ces systèmes. L'EvPP note que les travaux d'irrigation du FIDA figurant dans le portefeuille de la Tanzanie couvrent une très vaste superficie ce qui en rend l'exécution difficile. Le choix de la technologie (par exemple, faut-il encourager les systèmes de dérivation de cours d'eau traditionnels au lieu de recourir principalement à des barrages) doit aussi faire l'objet d'une réflexion plus approfondie.

60. **Services financiers ruraux.** Les diverses organisations et associations coopératives d'épargne et de crédit créées dans le cadre du projet d'agriculture vivrière dans les petites exploitations des hautes terres du sud sont parvenues à accroître l'épargne de 40%. Selon L'EvPP, en revanche, les composantes "fonds renouvelable pour le crédit" et "distribution d'intrants" des projets de Mara et d'aménagement de l'agriculture et de l'environnement ont obtenu des résultats inégaux. Le programme de services financiers ruraux expérimente des approches pour la fourniture de services microfinanciers en milieu rural, au titre du mécanisme flexible de financement du FIDA. Toute évaluation des progrès accomplis serait prématurée. L'une des principales caractéristiques du programme est de créer des liens directs entre les institutions de microfinancement rural et les banques commerciales et communautaires. Les premières peuvent ainsi servir d'intermédiaires financiers aux secondes et leur permettre d'élargir la fourniture de leurs services et produits financiers aux zones rurales. Avec un travail consciencieux de suivi et d'évaluation, ce programme du FIDA pourrait être à l'avant-garde dans le domaine complexe du microfinancement rural, dont l'essor est indispensable pour alimenter le processus de développement des cultures commerciales en Tanzanie.

61. **Développement de la commercialisation.** La première grande intervention de développement de la commercialisation du FIDA, le programme de développement des systèmes de commercialisation des produits agricoles, dispose d'un budget de 42,3 millions de USD, intéresse sept régions et trente-cinq collectivités locales et couvre une superficie totale de 255 000 km². Elle comprend les activités suivantes: i) élaboration de politiques de commercialisation des produits agricoles sur la base d'études, la création de comités pour les nouvelles politiques au niveau national et du district et appui institutionnel au Ministère des coopératives et de la commercialisation, au Cabinet du Premier Ministre et aux conseils de districts (35); ii) renforcement des capacités des groupes et associations de commerçants/transformateurs et soutien de leur accès au marché; iii) systèmes d'information sur les marchés; iv) services consultatifs pour les entreprises; v) services consultatifs à l'intention des commerçants et des transformateurs; vi) routes, notamment renforcement des capacités des districts en matière de construction et d'entretien des routes; et vii) marchés villageois et installations de stockage. Les réserves émises dans l'EvPP concernent, à ce stade très précoce du projet, sa vaste extension géographique et sa portée ambitieuse. Il faut toutefois reconnaître que dans le contexte de la stratégie de lutte contre la pauvreté de la Tanzanie, ce type d'intervention se trouve amplement justifié dans le cadre des efforts déployés pour passer d'une agriculture essentiellement orientée vers la subsistance à la production destinée au marché. Ce projet représente aussi pour le FIDA et les autres donateurs un excellent vecteur pour engager une concertation avec le gouvernement. Parmi les contraintes auxquelles, de l'avis de l'EvPP, le projet doit s'attaquer, figurent: i) la médiocrité et l'insuffisante extension de l'infrastructure rurale; ii) la pénurie en milieu rural d'installations de stockage appropriées des produits récoltés; le manque de

¹⁸ Seize des 18 ouvrages construits dans le cadre de ce projet doivent être remis en état dans le programme de développement participatif de l'irrigation.



communications, qui empêche les agriculteurs d'avoir accès aux informations sur les marchés et compromet leur aptitude à négocier avantageusement leurs achats et leurs ventes; iv) les carences des offices de produits (remplaçant l'office de commercialisation), qui ne semblent guère offrir des avantages identifiables aux producteurs ou aux entreprises de commercialisation et de transformation des produits agricoles; et v) la structure actuelle de la fiscalité, qui réduit fortement les revenus de l'agriculture et d'autres activités et a ainsi un impact négatif sur l'activité économique en milieu rural.

V. APERÇUS ET RECOMMANDATIONS

62. **Nécessité d'une plus grande concentration et allongement des délais de réalisation.** Avec le programme de développement des systèmes de commercialisation des produits agricoles récemment approuvé, le programme soutenu par le FIDA en Tanzanie couvrira 14 régions et 56 districts, sur une superficie 430 519 km² abritant une population proche de 16,4 millions d'habitants (ces chiffres ne concernent que les quatre projets les plus récents et ne tiennent pas compte des anciens projets du portefeuille qui comprenaient un projet à Zanzibar). En 2002, le FIDA aura apporté un soutien à des activités et à des sous-secteurs nombreux et différents, dont la production agricole (par exemple, recherche et vulgarisation, développement de l'élevage et technologie agricole), le financement rural, le développement social (santé, éducation, logement et approvisionnement en eau de boisson), l'irrigation, la commercialisation, le renforcement des capacités institutionnelles et de celles de la base et enfin le développement de l'infrastructure rurale. Les décaissements annuels moyens, sur l'ensemble de la période de coopération entre le FIDA et la Tanzanie, sont de l'ordre de 3,2 millions de USD, mais au cours des années 90, ils ont atteint environ 5 millions de USD. Même lorsque ces projets ne couvrent qu'une région (par exemple le projet d'aménagement de l'agriculture et de l'environnement et celui de Mara), le personnel du projet et les organismes d'exécution ont insisté sur les difficultés rencontrées dans l'exécution en raison de l'énormité des distances.

63. Si dans un pays aussi vaste que la Tanzanie les distances sont nécessairement grandes, il n'en reste pas moins que le FIDA a l'habitude de soutenir des activités diverses dans des zones géographiques diverses et souvent distantes les unes des autres. En raison de cette grande dispersion géographique et thématique et du montant moyen considérable des décaissements annuels, le risque est que l'impact des interventions, dans la configuration actuelle de la coopération, ne soit dilué et que de ce fait les avantages apportés aux ruraux pauvres ne soient insuffisants. À cet égard, le FIDA doit piloter des approches novatrices car dans chaque région et sous-secteur il se trouve confronté à des conditions agroécologiques, des capacités institutionnelles et des infrastructures différentes. Des ressources humaines et des fonds considérables sont aussi nécessaires pour assurer la supervision des projets et la bonne exécution du S&E dans les diverses régions et les divers sous-secteurs couverts; le Fonds pourrait donc se trouver dans l'impossibilité de dégager, dans un sous-secteur ou une zone géographique donnée, un avantage comparatif qui lui permette d'engager avec l'autorité voulue le processus de concertation avec le gouvernement et les autres partenaires. Il apparaît en définitive que les ressources du FIDA sont dispersées sur de vastes zones et entre de nombreuses activités, ce qui, eu égard aux carences de l'infrastructure et des institutions dans le pays rend l'exécution, la communication et la supervision difficiles et coûteuses.

64. Quelles sont les options possibles? D'une part, le Fonds peut poursuivre ses opérations comme dans le passé, conformément à son mandat et aux priorités gouvernementales visant l'atténuation de la pauvreté rurale. L'EvPP prend en considération les possibilités qu'offre la poursuite d'une telle approche et les obstacles qu'elle rencontre. D'autre part, le FIDA pourrait envisager une approche différente consistant à concentrer davantage le soutien qu'il apporte à la Tanzanie. Par exemple, il pourrait adopter une approche sectorielle (au lieu d'une approche projet par projet) et tirer partie des stratégies et systèmes nationaux établis pour l'exécution et le financement du soutien. Il pourrait concentrer ses efforts sur un sous-secteur ou un thème donné. La collaboration pourrait avoir une portée nationale ou être ciblée sur une zone de programme définie, à moyen terme. La sélection de la zone de programme pourrait être déterminée par le choix du sous-secteur d'intervention, par exemple,



le soutien au développement et à la transformation d'une culture d'exportation particulière. Une autre possibilité serait que le FIDA aide un certain nombre de districts critiques, compris entre cinq et dix, à élaborer et exécuter leur plan d'administration du district. Les priorités et la composition du soutien seraient alors largement définies par la population et ses représentants élus dans les plans de travail et budgets annuels. Enfin, l'EvPP suggère que le FIDA pourrait envisager d'étaler la concentration sous-sectorielle et géographique sur une plus longue période (8 à 10 ans) et adapter les approches et les méthodes à l'évolution des cadres politique, juridique et institutionnel.

65. Laissez aux pauvres le soin de décider. L'EvPP recommande de considérer que les objectifs n'ont au mieux qu'une valeur indicative qui doit être adaptée aux réalités locales au cours de l'exécution en fonction de l'évolution des préférences, des priorités et des demandes des ruraux pauvres. Par exemple, le FIDA a expérimenté les fonds de développement communautaire, qui sont un révélateur efficace des besoins effectifs des pauvres au cours de l'exécution. En outre, le Fonds peut envisager de recourir plus largement au mécanisme flexible de financement en Tanzanie, car il permet d'ajuster les objectifs et les activités à différents stades de l'exécution. Enfin, il peut se révéler utile d'élaborer des indicateurs spécifiques pour surveiller les aspects qualitatifs de l'autonomisation et du renforcement des capacités, par exemple dans les domaines liés à la formation des groupes et à la participation des bénéficiaires aux activités du projet. Le personnel d'exécution pourra suivre ainsi la participation des ruraux pauvres aux processus critiques du projet comme à la prise de décision et l'affectation des ressources.

66. La participation considérée comme un partenariat équitable. L'EvPP constate que la participation est interprétée différemment par différentes personnes et à différents niveaux. Il faut donc mettre au point une définition cohérente de la participation en Tanzanie. Le développement participatif devrait être considéré comme un partenariat équitable entre divers acteurs, au sein duquel les ruraux pauvres et leurs communautés deviendraient des agents actifs du changement. En d'autres termes, les ruraux pauvres devraient être considérés comme des partenaires stratégiques et non pas comme de simples participants. La participation devrait être un principe opérationnel fondamental sous-tendant toutes les activités. L'objectif global de la participation est d'autonomiser les personnes, de les aider à acquérir les compétences, les connaissances et l'expérience nécessaires qui leur permettront de prendre davantage en main leur propre développement et se l'approprier. Un délai suffisant devrait être prévu au début du projet pour analyser les facteurs susceptibles d'influer sur le processus de participation. Il faudrait aussi prévoir un effort suffisant pour diffuser des informations et consulter les communautés. Le projet devrait faire appel aux institutions établies, y compris les structures traditionnelles, chaque fois qu'il convient, et la création de nouvelles structures parallèles de participation devrait être limitée. Lorsque les institutions ne sont pas suffisamment orientées vers la promotion d'approches participatives, la formation du personnel devrait être encouragée, notamment dans le domaine des compétences interpersonnelles telles que la capacité d'identification, la communication, la dynamique de groupe et la facilitation, ainsi que l'animation motivante. Enfin, le suivi des processus de participation est indispensable.

67. Approche de la lutte contre la pauvreté rurale. Il existe des différences implicites dans les approches de la lutte contre la pauvreté préconisées, entre le rapport sur la stratégie de pays de 1993 et le COSOP de 1998. Le premier était fondé sur la préférence perçue pour les interventions visant plus directement à améliorer les conditions de vie et à réduire la vulnérabilité des ménages les plus pauvres. Il privilégiait non seulement les interventions agricoles, mais aussi le soutien de l'éducation primaire, des services de santé, de l'approvisionnement en eau de boisson, de la protection de l'environnement, de la récolte de l'eau et de la création de groupes d'auto-assistance en vue de promouvoir les services financiers ruraux. Le COSOP, tout en conservant le même objectif de base, c'est-à-dire lutter contre la pauvreté, adoptait une approche davantage orientée vers une croissance reposant sur une large base, en partant de l'idée qu'à long terme le meilleur moyen de réduire la pauvreté est de miser sur des processus dynamiques de changement structurel qui permettent aux agriculteurs efficaces d'augmenter leurs excédents et leurs revenus, alors que les agriculteurs



marginiaux et inefficaces migrent progressivement vers d'autres secteurs ou vers des emplois agricoles salariés. Il fallait se concentrer sur le secteur rural "paysan" qui comprend des agriculteurs ayant un potentiel de croissance et de production d'excédents commerciaux et sur les contraintes spécifiques que rencontrent ces agriculteurs. Ainsi, les deux stratégies ont abouti à des interventions de nature et de portée géographique différentes. La mise en œuvre par le FIDA de deux types différents de stratégie de lutte contre la pauvreté rurale en Tanzanie mérite une analyse et un débat plus approfondis à la lumière de l'évolution de la stratégie du FIDA. En outre, il serait utile de suivre de près et de passer en revue les résultats de l'approche de la lutte contre la pauvreté rurale promue par le COSOP de 1998, car cela pourrait fournir des éléments supplémentaires pour l'élaboration de stratégies spécifiques et d'interventions de soutien axées sur différents groupes sociaux et zones géographiques de la Tanzanie.

68. **Concertation.** La Tanzanie est l'objet d'une attention considérable de la part des organismes d'aide tant multilatérale que bilatérale. Depuis le milieu des années 90, de nombreuses institutions de coopération ont décentralisé leurs opérations au niveau des pays où sont maintenant prises les principales décisions relatives au développement et à l'allocation des ressources. Dans le cadre du DSRP, le gouvernement et les donateurs conduisent une concertation permanente au niveau du pays afin de définir les stratégies sectorielles et sous-sectorielles et de décider des programmes d'investissements et des enveloppes de ressources. Le soutien budgétaire et l'aide aux programmes conjoints deviennent de plus en plus importants. Les groupes de travail gouvernement-donateurs, où sont formulées et mises à exécution les stratégies de développement du secteur agricole et rural, intéressent particulièrement le FIDA.

69. L'EvPP soutient que le FIDA peut et doit intensifier sa participation dans les différentes enceintes de concertation concernant la Tanzanie. Un certain nombre de groupes de travail de donateurs, par exemple celui qui s'occupe de l'alimentation et de l'agriculture, offrent des possibilités pour l'établissement de partenariats stratégiques et la mobilisation des ressources. Une plus large participation permettrait au FIDA d'associer d'autres institutions, qui œuvrent dans le secteur agricole et le développement rural en Tanzanie, à la fixation des priorités et à l'allocation des ressources.

70. La prochaine élaboration du nouveau COSOP pour la Tanzanie offre au Fonds une occasion concrète de faire participer un large éventail de partenaires à un processus de consultation et de concertation visant à mettre au point une nouvelle stratégie de coopération. L'EvPP a mis en évidence un certain nombre de questions (par exemple rôle des subventions, choix stratégiques des futures interventions du FIDA, suppression des restrictions frappant les exportations de produits vivriers vers les pays voisins) qui pourraient, entre autres sujets, servir de base à la concertation à court terme.

71. **Présence du FIDA sur le terrain et appui à l'exécution.** La nécessité d'une présence plus permanente du FIDA sur le terrain dans les pays où les activités qu'il soutient atteignent une masse critique, tels que la Tanzanie, est une question qui mérite de retenir toute l'attention du FIDA et de ses organes directeurs. L'une des possibilités serait que le Fonds inclue la Tanzanie, avec quelques autres pays, dans un programme pilote visant à tester d'autres modalités de renforcement de sa présence sur le terrain. Au terme d'un certain nombre d'années, ce programme serait évalué et si les résultats étaient positifs, il serait étudié de façon plus approfondie.

72. La bonne qualité de la conception est une condition nécessaire mais pas suffisante pour obtenir l'impact souhaité. L'appui et l'assistance technique limités qui sont fournis en cours d'exécution sont souvent cités comme un obstacle à la bonne exécution et à l'obtention des résultats visés. Le programme de pays de la Tanzanie, comme d'autres, en a fait l'expérience, et cela est en partie dû au fait que les ressources humaines et financières que le FIDA peut consacrer au suivi et au soutien des projets sont limitées. De même, le processus de supervision a apporté un soutien efficace à l'exécution mais, faute de ressources suffisantes, sa fréquence et les domaines techniques qu'il couvre sont limités. Par-dessus tout, il est nécessaire de suivre de plus près l'exécution des recommandations



formulées par les missions de supervision, les examens à mi-parcours, les activités d'évaluation et autres missions d'assistance technique conduites par les parties intéressées, notamment le FIDA, l'UNOPS et le Gouvernement.

73. **Unités de gestion de projet.** Les suggestions suivantes, inspirées de l'analyse qui est faite dans l'EvPP, méritent réflexion: i) une fonction de gestion des projets devrait être intégrée dans les structures gouvernementales établies en vue de promouvoir la durabilité après l'achèvement du projet. Cette "intégration" permettrait d'assurer la continuité du soutien en matière de gestion après le départ des bailleurs de fonds; ii) des efforts concertés devraient être faits pour transférer certaines fonctions des UGP à des organisations de la société civile, ce qui permettrait de renforcer les capacités à la base tout en déchargeant le Gouvernement de l'obligation de fournir les services nécessaires; et iii) la décentralisation a considérablement déplacé la fonction d'exécution vers le niveau du district et du sous-district. Il en résulte que pour assurer la bonne gestion et la bonne exécution des projets, le FIDA doit continuer à soutenir les efforts de renforcement des capacités de gestion aux échelons administratifs inférieurs en Tanzanie, tout en veillant à ce que les fonctions de gestion des projets soient plus fermement intégrées dans les structures administratives et institutionnelles locales.

74. **Subventions et partage des coûts.** L'EvPP estime que, comparé aux subventions temporaires accordées à des activités courantes, le partage du coût des investissements est peut-être moins risqué et plus efficace à long terme. Le partage des coûts est susceptible d'améliorer la prise en charge et la durabilité d'une intervention. Le FIDA pourrait donc envisager de promouvoir plus largement ce genre d'approche dans le programme de pays de la Tanzanie. Toutefois, pour que le partage des coûts soit utile, il faut: i) que les bénéficiaires soient traités comme des partenaires égaux et informés de toutes les conséquences financières; ii) que l'investissement soit viable et susceptible de dégager des revenus suffisants pour financer l'amortissement, l'exploitation et l'entretien; et iii) que le groupe de bénéficiaires acquière une compétence suffisante pour gérer l'investissement. En outre, le partage des coûts doit, dans certains cas, ne pas se limiter aux bénéficiaires et aux autorités des projets. Par exemple, lorsqu'il s'agit de soutenir la remise en état de routes reliant les zones agricoles aux marchés (projet d'aménagement de l'agriculture et de l'environnement et projet de Mara), il peut être judicieux d'envisager de confier la responsabilité de l'entretien non pas seulement aux bénéficiaires directs mais aussi aux autorités de district, car il est peu probable que les comités villageois responsables des routes soient en mesure d'entretenir les routes sans le soutien des collectivités locales.

75. Il serait utile en outre que le FIDA apporte son appui au Gouvernement pour qu'il élabore une politique établissant les modalités financières applicables aux différents investissements ou aux différentes activités. Actuellement, les choix financiers diffèrent selon les projets, parfois même pour des activités analogues. Une telle politique devrait être compatible avec les capacités gouvernementales et les priorités concernant le partage des coûts (subventions) des différentes activités des projets, et il faudrait soigneusement étudier les conséquences des différentes modalités pour la durabilité. Par exemple, si le gouvernement participe généralement aux dépenses d'investissements/remise en état des structures assurant des services sociaux, telles que les centres de santé et les réseaux d'alimentation en eau de boisson, il est douteux en revanche qu'il doive subventionner des investissements comme la remise en état de bains anti-parasitaires privés ou appartenant à des groupes et présentant des perspectives de viabilité commerciale. Dans l'immédiat, il est recommandé que le projet d'aménagement de l'agriculture et de l'environnement s'inspire des arrangements de partage des coûts appliqués par le projet de Mara et le programme d'irrigation participative, qui ont été plus loin dans la mise en place de contributions des usagers et ont adopté une approche un peu plus claire en matière de partage des coûts.

76. **Ciblage.** Dans l'ensemble, le COSOP et le rapport sur la stratégie de pays fournissent de grandes orientations pour le ciblage sans entrer dans le détail des caractéristiques des groupes ciblés et des mécanismes de ciblage. Dans la pratique, par conséquent, le ciblage devient opérationnel au niveau des projets, de sorte que les méthodes utilisées diffèrent d'un cas à l'autre et donnent des



résultats variables. C'est pourquoi il faut élaborer avec soin la méthode de ciblage et les indicateurs de la pauvreté nécessaires, de façon à s'assurer que ce sont bien les plus pauvres qui sont les principaux bénéficiaires. Il serait utile, en outre, de mettre au point, au cours de l'exécution, une méthode permettant de suivre la participation de groupes identifiables de pauvres aux activités du projet. En dehors des approches participatives d'un bon rapport coût-efficacité tel que le classement en fonction de la richesse, cette méthode pourrait utiliser des enquêtes par sondage, au début, à mi-parcours et à la fin du projet en vue d'évaluer la participation du groupe cible et les impacts correspondants sur la pauvreté.

77. **Suivi et évaluation.** Les projets soutenus par le FIDA en Tanzanie pourraient tirer profit du nouveau *guide pratique de suivi et évaluation des projets de développement rural* que le FIDA a établi et lancé en 2002. En fait, pour en assurer l'adoption et l'application au niveau des projets, le bureau de l'évaluation et des études a déjà commencé à adapter ce guide aux régions Asie et Pacifique et Afrique de l'Ouest et du Centre. Il sera fait de même, en étroite coopération avec la division compétente, pour la région Afrique orientale et australe, à partir de 2003. Les activités soutenues par le FIDA en Tanzanie seront également concernées par ce processus.

78. Entre-temps, l'examen des systèmes actuels de S&E permet de formuler les quelques suggestions spécifiques suivantes en vue de renforcer les opérations de S&E en Tanzanie: i) l'évaluation des besoins de formation, axée sur les compétences en matière de S&E, pourrait figurer dans tous les projets parmi les premiers exercices de renforcement des capacités. Cette formation serait concentrée à la fois sur le savoir-faire et sur les aspects pratiques; ii) les documents relatifs au S&E participatif tels que le cadre logique, le manuel d'exécution du programme, l'évaluation participative de l'impact et l'évaluation rurale participative devraient être rédigés dans une langue plus simple, et traduits en kiswahili pour faciliter la compréhension des parties prenantes au-dessous du niveau du district; iii) le système de S&E devrait définir les rôles et les responsabilités en matière de S&E et renforcer les capacités du Ministère des finances, des autres ministères de tutelle et des administrations de districts pour qu'ils puissent remplir leur rôle à cet égard.

