



FIDA
FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE
Consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA – Troisième session

Rome, 2-3 juillet 2002

RENFORCER LA PRÉSENCE DU FIDA SUR LE TERRAIN

I. GÉNÉRALITÉS

1. Lorsque le FIDA a commencé ses activités en 1978, son objectif était de “mobiliser et de fournir à des conditions de faveur des ressources financières supplémentaires pour le développement agricole des États membres en développement” et de fournir des moyens financiers, “principalement pour des projets et programmes visant expressément à créer, développer ou améliorer des systèmes de production alimentaire et à renforcer les politiques et institutions connexes dans le cadre des priorités et stratégies nationales, ...”¹. En outre, il était spécifié dans les Principes et critères en matière de prêts du FIDA que les groupes principalement visés par le Fonds seraient les petits exploitants et les paysans sans terre.

2. Cette mission fondamentale n’a pas changé depuis les premières années du FIDA et elle a été confirmée par l’Évaluation externe de 1994 et par le Conseil des gouverneurs de 1995. Cependant, le FIDA a été en outre invité à assumer un rôle plus diversifié en tant que catalyseur de ressources pour les ruraux pauvres en renforçant ses activités en matière de concertation, de mise en place de partenariats et de gestion des connaissances. Le rapport 2000 sur la Consultation chargée d’examiner les ressources dont dispose le FIDA a produit une liste de recommandations suivant ces principes, qui a abouti à un “plan d’action” destiné à renforcer l’impact du Fonds².

3. En ce qui concerne l’exécution du mandat du FIDA, les membres fondateurs ont décidé que les activités relevant de ce mandat seraient dans une large mesure confiées à d’autres institutions selon le principe suivant:

“En règle générale, l’identification et la préparation des projets relèvent essentiellement de la responsabilité du gouvernement qui cherche à obtenir des crédits du Fonds. Le Fonds s’assurera, lorsque cela sera nécessaire, les services d’autres institutions internationales ou régionales afin d’aider les pays à identifier et préparer les projets. Le Fonds, tout en utilisant les

¹ Accord portant création du FIDA, article 2.

² Document GC 24/L.3.



services d'institutions internationales et régionales pour la préévaluation et la supervision de l'exécution des projets, participera activement lui-même à ces activités, pour s'assurer de l'observation de ses principes et critères en matière de prêts"³.

4. L'expérience montre que pour exécuter son mandat spécifique consistant à aider les producteurs ruraux pauvres, comme le stipulent les documents mentionnés plus haut, le FIDA doit être étroitement associé à tous les stades du cycle du projet. C'est pourquoi, il a de plus en plus assumé la responsabilité de la conception des projets et participé le plus possible aux activités de supervision des institutions coopérantes (IC). Il a, en outre, obtenu de ses organes directeurs l'autorisation de superviser directement quinze projets à titre d'expérience pilote. De plus, le FIDA doit tenir compte de l'évolution de la politique des autres donateurs qui se caractérise par une plus grande attention portée au soutien sectoriel, par une décentralisation croissante et par l'importance accordée à la participation nationale, en particulier en ce qui concerne le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP).

5. La volonté d'accroître l'impact du FIDA en le faisant participer directement à la conception et à la supervision des projets et la nécessité d'accorder une plus grande attention au rôle catalyseur du Fonds (voir paragraphe 2) et de l'adapter au nouvel environnement en matière de partenariats ont fait ressortir certaines limites dans sa structure et ses méthodes opérationnelles⁴. À cet égard, non seulement le personnel du FIDA mais aussi beaucoup de ses partenaires sur le terrain et de gouvernements des pays membres ont suggéré que l'on s'efforce de renforcer la présence du FIDA dans les pays où il mène des activités. Les autres institutions des Nations Unies, les donateurs et les gouvernements des pays membres demandent en particulier au FIDA de renforcer sa présence sur le terrain pour pouvoir contribuer au niveau des pays au dialogue sur le développement rural. C'est pourquoi le FIDA a effectué la présente étude qui fait le point de la situation actuelle et des tendances d'évolution concernant sa propre présence sur le terrain et celle des autres donateurs, analyse les avantages et les inconvénients de cette situation et identifie et examine diverses options possibles pour renforcer les liens entre le siège et le terrain. Aux fins de cette étude, l'expression "présence sur le terrain" recouvre tous les dispositifs permanents ou temporaires qui permettent au FIDA de remplir plus efficacement sa mission dans un pays ou une région donnés grâce à l'existence de liens matériels ou virtuels entre le siège et les partenaires sur le terrain (projets, gouvernements, donateurs, organisations non gouvernementales (ONG), centres de recherche, institutions des secteurs public et privé, etc.).

II. PRÉSENCE SUR LE TERRAIN DES AUTRES INSTITUTIONS DE DÉVELOPPEMENT

6. Il y a déjà longtemps que les institutions de développement sont présentes de façon permanente dans les pays en développement. Un examen (voir annexe I) des pratiques actuelles des institutions multilatérales et bilatérales, des banques de développement et des ONG montre qu'il en est encore ainsi, bien que les raisons historiques qui justifiaient cette présence permanente (par exemple le manque de personnel local qualifié et d'infrastructures de communication) aient perdu une grande partie de leur justification. Les bureaux extérieurs existants sont rarement fermés et, malgré les dépenses importantes que cela entraîne, certaines institutions renforcent même leur présence physique au niveau de la région ou du pays mais, comme on le verra ci-dessous, les méthodes employées pour assurer cette présence ont évolué au cours des années.

7. Cependant, le fait le plus significatif est que beaucoup d'institutions ont commencé à attribuer aux bureaux extérieurs des responsabilités qui appartenaient précédemment au siège. Ces bureaux ont maintenant à assumer, en plus de leurs tâches traditionnelles de représentation et de soutien logistique,

³ Principes et critères en matière de prêts, chapitre V, par. 43.

⁴ Le programme PRP/PTS (Programme de reconfiguration des processus/Programme de transformation stratégique) remédie en partie à ces limites.



de nouvelles fonctions par exemple en matière de gestion des opérations, de dialogue sur les politiques et dans certains cas d'allocation des ressources. La délégation des pouvoirs de décision concernant les ressources, en particulier, a manifestement des incidences dans le contexte des efforts déployés par le Fonds pour mobiliser un cofinancement recruté avec d'autres donateurs. En outre, on constate une tendance croissante à recruter pour les bureaux locaux du personnel local plutôt que de détacher du personnel du siège ou d'engager du personnel international. Cette tendance s'explique à la fois par l'augmentation du nombre de personnes qualifiées à l'échelon local et par la nécessité croissante de tenir compte des coûts. Depuis quelques années, les institutions de développement ont de plus en plus recours aux méthodes modernes d'information et de communication pour renforcer leurs liens avec les pays et les régions. Rares sont les institutions qui ne disposent pas d'un site sur l'Internet ou les bureaux extérieurs qui sont privés d'accès au courrier électronique. Ces instruments et d'autres outils électroniques sont utilisés pour rationaliser les processus, réduire les coûts et intensifier les contacts entre le siège et les bureaux de pays/région ainsi qu'avec les partenaires en général.

III. SITUATION ACTUELLE DU FIDA

8. Les documents de base du FIDA, tels que l'Accord portant création du FIDA et les Principes et critères en matière de prêts, ne prévoient pas de présence physique permanente sur le terrain, comme celle assurée par les bureaux de pays, car l'intention des fondateurs du Fonds était de créer une institution légère et efficace sur le plan des coûts. Cependant, par ses activités de prêts et de dons, le FIDA peut bénéficier de divers types de réseaux de soutien virtuel disponibles par l'intermédiaire des parties prenantes des pays et des régions où il opère. Outre les contacts directs qu'il maintient avec les pays et les groupes cibles pendant les missions de son personnel, le FIDA a ainsi établi un certain nombre de liens indirects de caractère permanent ou temporaire. Les missions des consultants du FIDA et celles du personnel et des consultants des institutions coopérantes constituent les principaux liens temporaires. Parmi les exemples de présence à plus long terme sur le terrain, on peut mentionner la collaboration informelle avec des centres de liaison et des groupes de contact dans les pays/régions et la coopération régulière avec des consultants sous-régionaux locaux sous contrat ou des ONG pour assurer le suivi de projets particuliers ou de programmes de pays. Le FIDA collabore aussi de plus en plus avec des groupes locaux de spécialistes pour des tâches particulières telles que l'évaluation des projets et il a acquis une certaine expérience dans la création de ces groupes sur une base permanente, par exemple pour soutenir l'exécution d'un projet ou le partage des connaissances. Dans certains pays, il a encouragé la création de bureaux de liaison pour faciliter la mise en œuvre de projets en cours. Cela est particulièrement utile dans les cas où les projets sont situés loin de la capitale et où les directeurs/coordonateurs de projets peuvent être invités à servir de lien avec le gouvernement ou à fournir des informations à jour sur les pays en question. On relève, en outre, un certain nombre d'exemples où le FIDA partage un petit bureau avec une autre institution et un cas de détachement d'un membre du personnel du FIDA dans le bureau régional d'une institution coopérante. Parfois, un soutien supplémentaire est apporté au projet et aux autres partenaires, y compris les gouvernements, par la mise en œuvre de programmes régionaux (sous-régionaux) de formation, par le renforcement des capacités, par l'utilisation d'un réseau de contacts et par une assistance technique régulière.

9. De façon générale, le FIDA montre un intérêt plus grand que ce n'était le cas à l'origine pour l'établissement de contacts matériels plus étroits avec les pays et les projets. Comme on l'a vu plus haut, il a, pour ce faire, renforcé sa coopération avec le personnel recruté localement dans les pays en développement. De même que d'autres institutions, il a lancé des initiatives en matière de "téléprésence" pour compléter ses liens avec les parties prenantes et faciliter l'échange de connaissances et l'apprentissage.

10. Le coût de ces liens matériels ou virtuels varie considérablement en fonction notamment de la rareté plus ou moins grande des ressources humaines et des infrastructures de communication dans les différentes régions. Le montant des dépenses annuelles peut aller du chiffre modeste de 2 000 USD pour les services à temps partiel d'un consultant local travaillant dans un pays particulier à plus de 300 000 USD pour un programme régional (sous-régional) couvrant plusieurs pays. Les missions de



membres du personnel, (dont le coût journalier moyen est d'environ 750 USD, y compris le traitement, les frais de voyage et les indemnités journalières) sont assez onéreuses mais elles sont des outils très efficaces. Les missions des consultants internationaux sont légèrement moins coûteuses tandis que les consultants locaux non seulement reçoivent une rémunération généralement inférieure mais aussi entraînent beaucoup moins de dépenses au titre des frais de voyage et des indemnités journalières. Ainsi, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) fixe à 450 000 – 500 000 USD le coût annuel d'un bureau de pays tandis que le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) dépense environ un million de USD par an pour chacun de ses bureaux régionaux. Le détachement de personnel international du siège est pour le moins aussi coûteux et l'est même en général davantage. Le CRDI estime qu'un membre du personnel du siège coûte deux fois plus cher quand il est détaché dans un bureau régional et qu'un poste occupé toute l'année dans un bureau bilatéral à l'étranger coûte en moyenne 340 000 USD, chiffre qui peut atteindre 600 000 USD s'il s'agit d'un nouveau poste.

11. Le FIDA a financé ses liaisons au niveau des régions et des pays à l'aide de ressources diverses, allant de prêts et de dons aux budgets de supervision et de conception du projet. Des ressources extérieures provenant par exemple des organismes de cofinancement, des gouvernements et des organismes d'exécution ont également contribué à couvrir les coûts entraînés par le maintien de liaisons efficaces avec les parties prenantes.

12. Si on la compare avec celle des autres institutions, l'approche actuelle du FIDA présente à la fois des avantages et des inconvénients au regard de l'objectif général du Fonds qui consiste à renforcer l'impact de ses activités sur la situation sociale et économique des ruraux pauvres. L'expérience montre qu'une présence physique permanente peut renforcer à court terme l'impact de son action car elle permet de suivre la mise en œuvre des projets; toutefois, cet effet n'est que de courte durée. On obtient des résultats plus durables en confiant au groupe cible le soin de la conception et de l'exécution du projet et en confiant à des personnes et institutions locales la responsabilité des activités de soutien en faveur du projet, comme l'a fait le FIDA. Il en va de même des fonctions de gestion de la connaissance pour peu que les connaissances circulent de façon efficace entre le siège du FIDA et les pays intéressés. La présence régulière sur le terrain renforce manifestement les chances de succès dans des domaines tels que la concertation et la construction de partenariats, eu égard en particulier aux responsabilités croissantes que les autres donateurs ont confiées à leurs bureaux sur le terrain (voir le paragraphe 7), notamment pour ce qui du pouvoir d'engager des ressources.

IV. CRITÈRES POUR L'ACTION FUTURE

13. Le FIDA a acquis une expérience précieuse pour comparer les mérites relatifs des divers moyens de renforcer les liens entre le siège et le terrain, en travaillant avec des réseaux de soutien virtuel et en observant la pratique des autres institutions. Afin que son action ait un impact plus puissant sur la réduction de la pauvreté rurale, le Fonds doit maintenant choisir les plus efficaces de ces moyens et les appliquer selon une stratégie concertée, en recherchant la meilleure combinaison pour chaque pays où il opère. Pour évaluer le mérite des différentes options, il devra appliquer plusieurs critères et tenir compte des arbitrages et des conditions préalables nécessaires.

14. De même que ses institutions partenaires, le FIDA s'attache à contribuer à la réalisation des Objectifs de développement pour le millénaire qui consistent à réduire de moitié la pauvreté d'ici à l'an 2015. Il le fera conformément à sa mission qui est d'œuvrer "pour que les pauvres se libèrent de la pauvreté". À cet effet, il s'attachera "à développer et à renforcer les organisations représentatives des pauvres pour les aider à s'attaquer aux problèmes qu'ils considèrent essentiels; à élargir l'accès aux savoirs afin que les pauvres puissent exploiter les possibilités nouvelles et surmonter les obstacles; à accroître l'influence que les pauvres exercent sur les politiques et institutions publiques et



à renforcer le pouvoir de négociation des pauvres sur le marché”⁵. À cet égard, le but du FIDA est d’aider les pauvres à s’aider eux-mêmes. L’un des critères importants qu’il appliquera pour choisir tel ou tel moyen de renforcer sa présence sur le terrain sera la mesure dans laquelle ce moyen contribuera à renforcer les capacités, les institutions et les infrastructures dont disposent les pauvres des zones rurales. Les moyens aboutissant à remplacer des ressources locales par des ressources extérieures dans la conception et l’exécution du projet seront souvent écartés car ils ne satisfont pas au critère important de la durabilité.

15. Il est clair que les options seront évaluées compte tenu des objectifs qu’elles sont destinées à servir et que diverses solutions seront formulées pour satisfaire aux besoins particuliers du FIDA. En répondant à ces besoins qui sont par exemple d’améliorer l’exécution des projets, d’influer sur les conditions dans lesquelles sont choisies les politiques, de puiser des connaissances auprès des populations indigènes, d’identifier des innovations et de rester en contact avec les gouvernements et les donateurs, on renforcera l’impact du FIDA sur le bien-être économique et social de ses groupes cibles. De même, il importe de trouver un équilibre entre le souci de limiter les coûts et celui d’obtenir le maximum de résultats. Par exemple, les solutions peu onéreuses doivent être choisies si possible (par exemple, choix d’un consultant local pour suivre des problèmes administratifs) mais il peut être nécessaire dans certaines situations d’avoir recours à des solutions plus coûteuses (par exemple envoi à court terme d’une mission de niveau élevé pour négocier des questions cruciales). En outre, le choix de telle ou telle solution doit tenir compte des conditions locales telles que la main-d’œuvre qualifiée disponible, les moyens de transport existants, l’ancienneté, la taille et l’importance du portefeuille du FIDA, le cadre institutionnel, les relations avec le gouvernement et la communauté des donateurs et, plus généralement, l’environnement économique et social.

16. Pour l’examen des divers moyens de renforcer sa présence sur le terrain, le FIDA peut également tirer profit des propositions d’action future formulées par son personnel et par les consultants. Si l’on en croit un certain nombre d’entretiens et une enquête d’opinion, le sentiment général est que le FIDA doit adopter des solutions différentes selon les situations et s’en remettre le plus possible aux ressources locales (personnel, consultants, sociétés de services locales, centres de liaison gouvernementaux, etc.). Plus de temps devrait être consacré aux missions du personnel dans les pays (conception, supervision, ateliers, etc.). Les conclusions de l’expérience de supervision directe – autre moyen possible de renforcer les contacts dans le pays – seront examinées plus tard dans l’année. On a également proposé une plus grande mobilité du personnel et l’organisation de réunions officielles en dehors de Rome comme moyen de renforcer la présence du FIDA dans les États membres emprunteurs. Seule une très petite minorité des personnes consultées a suggéré l’établissement de bureaux de région ou de pays permanents.

17. Quelles que soient les solutions adoptées, le renforcement de la présence du FIDA sur le terrain implique que certaines conditions préalables aient été réunies. Il importe en particulier que les responsabilités de tout individu chargé de représenter le FIDA en dehors du siège soient décrites avec précision dans un mandat (pour un membre du personnel ou un consultant), dans les instructions incluses dans les accords avec les IC ou dans le mandat donné aux réseaux, aux centres de liaison ou aux bureaux locaux. En outre, une participation efficace à la concertation (avec les gouvernements et les autres donateurs) exige l’existence d’une politique institutionnelle tandis que les activités destinées à soutenir et superviser la mise en œuvre des projets doivent notamment s’appuyer sur des directives claires concernant par exemple la passation des marchés et les décaissements. Il est essentiel qu’il existe des instruments (par exemple des réseaux informatiques) et des incitations appropriées pour les activités de gestion de la connaissance afin que l’information circule bien entre les projets, les pays, les partenaires et le siège. Cette nécessité est d’autant plus impérieuse que le rôle du FIDA consiste entre autres à promouvoir des innovations reproductibles en matière de réduction de la pauvreté rurale.

⁵ Cadre stratégique du FIDA 2002-2006.

V. L'ACTION PROPOSÉE

18. Le tableau suivant indique les solutions qui satisfont le mieux aux critères mentionnés plus haut, compte tenu aussi de l'expérience du FIDA et de ses partenaires. Il met en regard chaque solution avec le ou les objectifs qu'elle sert le plus efficacement. Cependant, tous les objectifs sont liés entre eux puisque il tendent tous à mettre le FIDA en mesure de réaliser son ambition qui est de permettre aux pauvres des zones rurales de surmonter leur pauvreté. Le choix effectif de telle ou telle solution, que ce soit sur un plan général ou à l'échelon d'un pays, dépend des priorités institutionnelles dominantes et, par exemple, de la question de savoir quel rôle devrait être attribué à des instruments tels que la concertation pour renforcer l'impact du FIDA sur les ruraux pauvres.

Tableau: Options et objectifs⁶

Objectifs	Renforcement de l'impact: conception	Renforcement de l'impact: exécution	Renforcement de l'impact: évaluation	Gestion de la connaissance ⁷	Concertation	Création de partenariats
Mission du personnel	X	X	X	X	X	X
Mobilité du personnel		X				
Mission de consultants	X	X	X		X	X
Mission d'IC		X				X
Consultants locaux	X	X			X	X
Groupes de spécialistes locaux	X	X	X	X		
Coordinateurs de projet		X		X	X	X
Bureau de liaison de projet		X				
Bureau commun avec une autre Institution					X	X
Réseau régional (sous-régional)		X		X		
Réseau informatique	X	X		X		

19. Les missions, ateliers et réunions resteront les seuls instruments de la présence directe du FIDA sur le terrain mais des efforts seront déployés pour leur donner un caractère plus stratégique. Cela peut se faire en encourageant la participation de la direction du FIDA aux ateliers d'orientation stratégique,

⁶ Voir annexe II pour plus de détails.

⁷ Dans le contexte de la présence du FIDA sur le terrain, cette expression se réfère essentiellement à la circulation des connaissances entre les projets/programmes du FIDA, le siège du FIDA et les partenaires du Fonds (gouvernements, ONG, institutions financières internationales (IFI), etc.) dans les pays. Les moyens de renforcer les mécanismes de gestion de la connaissance du FIDA sont examinés dans le cadre de la Stratégie de gestion des connaissances actuellement discutée au FIDA.



en soutenant le rôle de collecte et de diffusion de la connaissance joué par les consultants et en augmentant le plus possible le temps passé par le personnel avec les groupes cibles. Le FIDA s'efforcera aussi de rendre son personnel mieux familiarisé avec les conditions du terrain en favorisant sa mobilité grâce à des détachements et à un système de roulement avec le personnel des institutions coopérantes. Il s'attachera aussi à améliorer l'efficacité du travail des consultants et des missions du personnel des institutions coopérantes, grâce à des programmes de formation et de sensibilisation.

20. Le FIDA va s'attacher à mieux cibler et harmoniser les habitudes de travail de coopération avec les consultants locaux et les groupes de spécialistes, les bureaux de liaison et les réseaux régionaux. Le choix des instruments et des partenaires sera fonction de la stratégie du pays et des priorités de la politique du FIDA au moment considéré. Les qualifications exigées des consultants ou des groupes spécialistes locaux varieront en fonction des nécessités de la situation du moment, selon qu'il s'agisse, par exemple, d'accélérer l'exécution du projet ou de susciter une concertation importante. Les coordinateurs/directeurs des projets d'investissement du FIDA pourraient se voir attribuer un rôle plus important qu'auparavant dans le maintien des liens du FIDA avec les institutions partenaires. L'installation de réseaux électroniques dans les pays et les régions sera encouragée de façon à compléter les liaisons matérielles et à faciliter leur fonctionnement. Les chargés de portefeuille de pays disposeront de plus de temps et de ressources financières pour être en mesure de préparer des propositions cohérentes pour chaque pays et ensuite de créer et de maintenir le mécanisme de présence sur le terrain qui aura été convenu.

21. Si l'on veut rendre plus efficace et cohérente la méthode utilisée pour renforcer la présence du FIDA dans les pays membres en développement, un certain nombre de mesures d'accompagnement sont indispensables. C'est pourquoi le FIDA va s'employer à ce qu'il y ait des directives d'orientation politique claires reflétant fidèlement la position de l'institution dans tous les domaines prioritaires identifiés dans le Cadre stratégique. Des programmes de formation seront lancés de façon à améliorer les capacités du personnel dans des domaines tels que la concertation. La mise en place d'instruments de ce type suppose aussi que soient appliquées des politiques et des procédures appropriées en matière de ressources humaines notamment pour faciliter les détachements et l'organisation d'un système de roulement avec le personnel des institutions coopérantes. Pour faciliter les liaisons virtuelles, le FIDA va installer un Extranet et s'assurer de l'existence de connexions électroniques pour tous les projets en cours.

VI. RECOMMANDATIONS

22. L'étude a montré que la pratique qui consiste pour les grands organismes de développement à établir des représentations permanentes dans les pays et régions pour renforcer les opérations sur le terrain est très coûteuse. Le recours à des mécanismes de soutien locaux et régionaux (réseaux, groupes, individus) pour maintenir une présence virtuelle sur le terrain a donné de bons résultats dans un certain nombre de pays mais cette solution doit être appliquée de façon cohérente dans tous les pays. En outre, les mécanismes de contact existant entre le personnel du FIDA et le terrain doivent être mieux ciblés pour permettre au FIDA d'atteindre ses objectifs stratégiques et de satisfaire aux exigences particulières du Plan d'action. En raison de la diversité des situations nationales, il n'existe pas de modèle général applicable à tous les pays pour renforcer la présence sur le terrain et il faut donc trouver pour chaque pays une combinaison adéquate et économique d'instruments pour ce faire. Baser des fonctionnaires du FIDA dans certains pays est cependant une option qui n'est pas exclue et qui sera envisagée lorsque la question sera examinée plus avant.



23. La mise en œuvre de l'action proposée au niveau des pays et régions doit être soutenue par un certain nombre de mesures générales. Ces mesures sont les suivantes:

- élaboration (ou le cas échéant, mise à jour) et approbation de directives dans les principaux domaines de politique générale qui concernent les activités du FIDA dans les pays et qui se sont vus attribuer la priorité dans le Cadre stratégique;
- conception et mise en œuvre d'un programme de formation pour le personnel du FIDA, pour les consultants et pour le personnel des IC afin de renforcer les capacités dans des domaines tels que la concertation, les procédures du FIDA et les relations publiques;
- adaptation de la politique et des procédures en matière de ressources humaines en vue de faciliter et d'encourager les détachements de personnel dans les IC et un système de roulement avec le personnel des IC;
- adoption et application d'une politique visant à installer l'Internet et assurer des connexions électroniques pour tous les projets en cours du FIDA;
- attribution au sein de l'institution de responsabilités pour la gestion des mécanismes de "présence sur le terrain" (habituellement par l'intermédiaire du chargé de portefeuille de pays) et pour le suivi des résultats (au niveau de l'institution);
- adoption d'une stratégie rationnelle pour financer les mesures relatives à la présence sur le terrain (faisant la synthèse de toutes les propositions de pays) de façon à éviter que le fonctionnement des mécanismes de soutien ne soit entravé par l'insuffisance des ressources facilement disponibles.

VII. CONCLUSIONS

24. L'objet du présent document est d'informer les membres de la Consultation des discussions internes et des points de vue du FIDA concernant la question du "renforcement de la présence du FIDA sur le terrain" et de recueillir leur approbation de la méthode proposée et leurs suggestions pour son amélioration et son application. Comme indiqué plus haut, le FIDA n'a pas l'intention de modifier fondamentalement ses règles de fonctionnement mais il compte étendre l'application des pratiques pertinentes et des outils novateurs dont il est question dans le présent document d'une façon ciblée et adaptée aux besoins de chaque pays. Une proposition détaillée, indiquant notamment les conséquences financières éventuelles, sera soumise en temps utile au Conseil d'administration.

SITUATION ET TENDANCES ACTUELLES (ORGANISATIONS PARTENAIRES)

1. La “présence sur le terrain” des donateurs multilatéraux et bilatéraux, des ONG et des autres institutions peut revêtir des formes diverses allant d’importants bureaux de représentation à de petites structures de soutien administratif et technique et de “centres” régionaux (sous-régionaux) à des bureaux de liaison dans les ministères et dans des institutions locales. En général, il est fait de plus en plus appel à des ressources humaines locales ainsi qu’à des moyens modernes de communication. La répartition des responsabilités et des prérogatives entre ces structures de terrain et leur “siège principal” varie en fonction de l’attitude de chaque institution à l’égard de la “décentralisation”. On trouvera ci-dessous un résumé des pratiques en vigueur dans divers organismes de développement.

A. Organisations multilatérales

2. L’organisme de développement le plus largement représenté dans le monde est le **Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)** qui a des bureaux dans 132 pays et dont 85% de ses 5 000 membres du personnel est affecté en dehors du siège. Il poursuit sa politique de décentralisation en rendant les fonctions spécialisées telles la fourniture de conseils de politique générale moins dépendante du siège. Il s’attache essentiellement à fournir aux pays en développement des services de conseil fondés sur la diffusion des connaissances et entraîne une mobilisation en faveur du changement aux niveaux national, régional et mondial. Les bureaux du PNUD ont un personnel national et international et sont dirigés par un représentant résident qui a le statut diplomatique. Une proportion accrue des ressources du PNUD est allouée à des travaux effectués par des nationaux des pays considérés mais un grand nombre d’agents de l’assistance technique travaillant sur des projets financés par le PNUD sont des experts recrutés sur le plan international. Les bureaux du PNUD dans les pays accomplissent des tâches en matière de représentation, d’exécution des projets et de coordination des activités internationales consacrées à l’aide au développement.

3. Le **groupe de la Banque mondiale** a 107 bureaux extérieurs dont la plupart sont situés dans les pays en développement; moins de 60% de son personnel travaille au siège. La Banque mondiale estime qu’une présence accrue dans les pays qui sont ses clients lui permet de "mieux les comprendre, de travailler plus étroitement avec eux et de leur assurer des services plus rapides". Les bureaux extérieurs exercent toute une série de fonctions (représentation diplomatique, concertation, planification et supervision des projets, soutien logistique, etc.) et ils emploient des experts nationaux et internationaux et du personnel d’exécution. Les trois-quarts des prêts en cours sont maintenant gérés par des directeurs de pays installés en dehors du siège de Washington.

4. Le **Fonds monétaire international (FMI)** a 81 représentations permanentes qui couvrent 89 pays membres. Ces bureaux de représentation comprennent un représentant permanent faisant partie du personnel international et un auxiliaire local tandis que la grande majorité des cadres et du personnel de direction travaille à Washington. Les représentants permanents peuvent influencer beaucoup sur la qualité du travail du FMI dans un pays. Souvent recrutés à l’occasion d’un programme de réformes, ils contribuent à valoriser les conseils du FMI sur la politique à suivre, alertent le FMI et le pays hôte sur les dérapages potentiels et apportent un soutien sur place aux programmes. Récemment, des représentants permanents ont aidé les pays membres à élaborer leur stratégie de réduction de la pauvreté en prenant part à des discussions avec les autorités et en faisant valoir le point de vue du FMI.

5. La **FAO** est l’une des institutions spécialisées des Nations Unies les plus largement représentées dans le monde. Elle compte 75 bureaux extérieurs (dirigés par un représentant), 5 bureaux régionaux, 5 bureaux sous-régionaux et 5 bureaux de liaison. Moins de 100 membres du personnel international (sur 1 400 professionnels) sont détachés en dehors de Rome mais les bureaux extérieurs emploient environ 820 agents locaux. En outre, dans certains pays où il n’existe pas de bureaux extérieurs, des “correspondants nationaux” assurent la présence de la FAO; il s’agit de hauts

ANNEXE I

fonctionnaires qui consacrent de 40 à 60% de leur temps aux activités de la FAO et reçoivent de celle-ci une rémunération qui s'ajoute à leur traitement de fonctionnaire. Les tâches des Représentants de la FAO (RFAO) ont un caractère à la fois normatif et opérationnel, le principal objectif recherché étant de rendre l'expertise technique de l'Organisation plus facilement accessible aux gouvernements des pays membres. En leur qualité de hauts représentants du Directeur général, les RFAO représentent l'Organisation au niveau du gouvernement et à celui des organisations nationales, bilatérales, internationales et non-gouvernementales. Dans leur pays d'affectation, les RFAO sont chargés de coordonner l'utilisation des ressources de la FAO, de donner l'alerte en cas de crise alimentaire ou agricole, de suivre les activités de la FAO dans le pays et l'évolution de la situation nationale et d'établir des rapports sur ces sujets et enfin de diriger et gérer le bureau de la FAO dans le pays et les services administratifs annexes. Le personnel d'un bureau extérieur comprend au minimum un représentant permanent recruté sur le plan international, un responsable national de programme, un responsable financier (national ou international), deux secrétaires et un bibliothécaire. Le personnel des bureaux régionaux et sous-régionaux, qui s'occupent surtout des projets régionaux, est composé d'agents de la FAO détachés du siège.

6. Au cours des cinq dernières années, le **Programme alimentaire mondial (PAM)** a progressivement décentralisé la plupart de ses activités opérationnelles. Actuellement, 75% de son personnel est détaché dans les bureaux extérieurs, y compris 70% de ses administrateurs auxiliaires. Sur les 87 bureaux de pays, 2 centres et 7 bureaux régionaux, seul le bureau pour l'Europe de l'Est est situé à Rome. Le but ultime de la décentralisation est de faire du PAM une organisation vraiment implantée sur le terrain dont les décideurs sont aussi proches que possible de la population au bénéfice de laquelle elle accomplit son action de développement et sa mission humanitaire. La plupart des décisions opérationnelles seront désormais prises sur le terrain tandis que le département des opérations basé à Rome sera chargé de gérer cette structure de terrain et de fournir un soutien régulier en ce qui concerne les programmes, les questions techniques, la formation et les dispositions normatives. En outre, les bureaux de pays et les bureaux régionaux bénéficient de conseils et d'un soutien en matière de suivi et d'évaluation. Chaque bureau régional couvre une douzaine de pays et son personnel comprend en moyenne 16 fonctionnaires internationaux et un nombre variable d'agents locaux. Les bureaux de pays, qui emploient à la fois un personnel international et un personnel national, sont chargés de préparer le schéma de stratégie de pays, les programmes de pays, les interventions prolongées de secours et de redressement, les opérations d'urgence et les projets de développement.

7. **L'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI)** chargée de promouvoir l'industrialisation dans tous les pays en développement peut être citée comme exemple d'institution spécialisée des Nations Unies qui est restée de dimension modeste. Elle emploie 553 personnes au siège de Vienne et 108 personnes à l'extérieur. Elle maintient une présence active sur le terrain grâce à 35 bureaux de pays et de région, 13 bureaux de promotion de l'investissement et de la technologie et divers bureaux spécialisés dans certains aspects de ses activités. Dans certains pays, des administrateurs de programmes nationaux et auxiliaires travaillant dans les bureaux du PNUD sont affectés au programme de l'ONUDI.

B. Banques de développement régionales

8. La banque de développement régional la plus largement représentée est la **Banque interaméricaine de développement (BID)** qui a son siège à Washington et des bureaux dans tous ses pays membres emprunteurs. Les bureaux dans les pays contribuent à identifier de nouveaux projets, supervisent et gèrent les prêts approuvés et suivent l'exécution des projets. Ils jouent un rôle fondamental pour les relations quotidiennes de la BID avec les pays hôtes, participent à toutes les activités de la banque et se trouvent de plus en plus à la tête des travaux de préparation du document d'examen sur leur pays hôte. Un bureau de pays comprend en moyenne un représentant, un représentant adjoint, un spécialiste financier, un responsable administratif et un certain nombre de spécialistes sectoriels. La BID emploie 1 711 personnes dont 27% (14% pour les administrateurs)



travaillent dans les bureaux extérieurs. Elle achète généralement des bureaux dans des immeubles privés.

9. La **Banque asiatique de développement (BAsD)** a des missions permanentes dans 14 de ses 40 pays membres en développement, une mission régionale dans le Pacifique sud et trois petits bureaux. Les missions permanentes assurent les principaux contacts opérationnels entre la Banque et les pays hôtes en: a) facilitant les relations avec le gouvernement, la société civile et le secteur privé; b) en participant à des concertations; c) en rendant compte des activités dans le pays; d) en coordonnant l'aide; et e) en contribuant aux relations extérieures et à la divulgation de l'information. La BAsD emploie environ 2 000 personnes dont moins de 10% travaillent hors du siège. La tendance actuelle est de confier aux missions permanentes, surtout responsables jusqu'à présent de l'administration des projets, des tâches plus substantielles telles que l'élaboration de stratégies générales et des fonctions de soutien.

10. La **Banque africaine de développement (BAfD)** a fait preuve d'une assez grande souplesse en matière de décentralisation. Après avoir fermé quatre bureaux de région et trois bureaux de pays il y a quelques années, elle est en train de créer 25 bureaux de pays/région et huit bureaux nationaux de programme (comprenant uniquement des employés recrutés localement). Actuellement, six bureaux extérieurs ont été créés, leur tâche étant surtout d'améliorer la mise en œuvre des projets par une action administrative et des activités de gestion de portefeuille. Ces bureaux sont également appelés à apporter un soutien au processus de programmation et d'établissement des projets. Les bureaux extérieurs, qui font rapport au directeur du département du pays considéré au siège, comprennent au minimum un représentant permanent, un autre fonctionnaire détaché du siège et au moins deux cadres locaux (dont l'un exerce des tâches administratives).

11. La **Banque européenne pour la reconstruction de développement (BERD)** a des bureaux permanents dans 26 de ses pays membres en développement; ces bureaux exercent à la fois des fonctions de représentation et des fonctions opérationnelles, ces dernières portant sur la commercialisation, la stratégie de pays, l'exécution des projets et l'évaluation de l'environnement opérationnel. Vingt et un pour cent du personnel de la BERD travaille dans les bureaux extérieurs (15% du personnel cadre).

12. Les banques sous-régionales de plus petite dimension comme la **Banque de développement des Caraïbes (BDC)** et la **Banque ouest africaine de développement (BOAD)** appliquent des stratégies différentes. Ainsi, la BDC n'a aucun bureau ou représentation dans ses pays membres emprunteurs et s'en remet exclusivement aux voyages de son personnel pour entretenir des contacts avec les gouvernements et superviser ses projets. En revanche, la BOAD a des représentations dans cinq de ses huit pays membres. Ces représentations servent à: a) faire mieux connaître la banque dans les pays membres; b) aider les pays membres pour la préparation et la gestion des projets; c) aider les services du siège pour le suivi des projets, l'administration des prêts et autres questions concernant le pays considéré; d) faciliter les relations entre le siège et les pays membres.

C. Les institutions bilatérales

13. Beaucoup de pays qui sont membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) soutiennent le développement grâce à des organismes d'assistance technique et d'aide financière. Nous allons examiner les organismes de six de ces pays (France, Allemagne, Suède, Suisse, Royaume-Uni et États-Unis) du point de vue de l'importance de leur présence sur le terrain et du rôle qu'ils lui attribuent.

14. L'**Agence française de développement (AFD)** exerce ses activités dans plus de 60 pays en développement et en transition et dans les territoires français d'outre-mer et elle a, dans le monde entier, 45 bureaux et agences dont une dizaine ont des fonctions régionales. Elle emploie 1 644 personnes dont 945 sont recrutées au siège et 699 sont recrutées localement et restent en



permanence sur place; au total, 52% du personnel de l'AFD travaille en dehors du siège. Les bureaux extérieurs participent activement à l'identification des projets et à leur mise en œuvre. Le personnel technique du siège les aide à cet effet.

15. **L'Office allemand de la coopération technique (GTZ)** emploie plus de 12 000 personnes dans 126 pays d'Afrique, d'Asie, d'Amérique latine, de l'Europe de l'Est et de la Communauté des États indépendants (CEI). Le GTZ a des bureaux dans 66 de ces pays, 8 700 de ses employés sont des ressortissants étrangers recrutés localement et 1 100 personnes travaillent au siège. Les experts et le personnel d'encadrement du GTZ employés dans les équipes de projets et dans les bureaux locaux constituent l'essentiel de la présence de l'institution dans les pays partenaires. Les bureaux locaux ont été à l'origine constitués pour fournir un soutien administratif aux équipes de projets et aux experts dans les pays considérés. Leur rôle s'est sensiblement modifié lorsque le GTZ a adopté en 1994 une politique de décentralisation visant à accroître l'efficacité de la contribution de ses services à la politique de développement. Les bureaux locaux gèrent maintenant la plupart des ressources affectées aux projets et les agents détachés du siège se sont vu attribuer des pouvoirs de décision. Le rôle du siège central consiste maintenant surtout à fixer des orientations générales, à exercer des contrôles, à assurer la liaison avec le ministère de tutelle et à fournir des services aux bureaux extérieurs. Une récente évaluation des résultats de cette décentralisation montre que les activités de développement du GTZ sont maintenant mieux adaptées aux situations particulières de chaque pays et que le moral du personnel détaché s'est amélioré en raison des pouvoirs de décision qui lui ont été délégués. En revanche, elle montre également que cette décentralisation comporte aussi un certain nombre de risques tels que la perte de la culture et de la mémoire propres à l'institution, l'augmentation des doubles emplois, des conflits de compétences entre les divers niveaux de responsabilité (bureaux extérieurs, siège, ministère) et une surcharge de travail pour le personnel détaché. **L'Institut allemand de crédit pour la reconstruction (KfW)** couvre 59 pays et a des bureaux dans 17 d'entre eux; il partage généralement les locaux avec le GTZ.

16. **La Direction du développement et de la coopération (DDC)**, Suisse, concentre ses activités sur 17 pays prioritaires et sur quatre programmes spéciaux en Afrique, en Asie, en Amérique latine ainsi que sur dix pays prioritaires de l'Europe de l'Est et de l'ancienne Union soviétique. Son personnel comprend au total 400 agents dont environ 300 travaillent au siège et 100 à l'étranger. Elle emploie aussi environ 600 locaux (y compris du personnel auxiliaire) dans les bureaux de liaison situés dans les divers pays ainsi que pour les projets bilatéraux.

17. **L'Agence suédoise d'aide au développement international (ASDI)** à l'instar des organismes gouvernementaux de développement d'un certain nombre d'autres pays a son personnel en poste à l'étranger installé dans les ambassades et les consulats dans les pays partenaires où elle met en œuvre d'importants programmes; la proportion de personnel au siège par rapport au personnel à l'étranger est de 6:1.

18. **Le Département du développement international (DFID)** du Royaume-Uni applique un système mixte; outre son siège au Royaume-Uni, il a des bureaux dans 9 pays et il travaille aussi avec du personnel installé dans les ambassades et les hautes commissions britanniques. Son personnel comprend au total 1 278 agents au Royaume-Uni et 180 agents à l'étranger. En outre, environ 850 personnes recrutées localement travaillent pour lui sur le terrain, ce qui reflète la politique du département qui consiste à engager de plus en plus du personnel local pour les bureaux de pays.

19. **L'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID)** est très largement présente à l'étranger grâce à une importante structure composée de 84 bureaux de pays, centres régionaux et bureaux locaux de l'Inspecteur général. Des missions bilatérales États-Unis/pays hôte sont mises en place lorsque le pays est le bénéficiaire du programme d'aide des États-Unis, qu'il s'agisse de petits programmes ciblés sur un seul objectif ou de programmes plus importants comportant divers types d'assistance dans plusieurs secteurs. C'est à l'agence elle-même qu'il appartient de définir et de réaliser des objectifs stratégiques tandis que les missions dans les pays

assurent des services essentiels tels que l'élaboration de programmes, l'analyse de problèmes, la conception des projets, la documentation pour le programme/budget, le suivi de l'exécution, la gestion financière et le soutien administratif et logistique. Au total, l'agence emploie 1 825 personnes au siège et 5 931 personnes à l'étranger.

D. Organisations non gouvernementales et autres

20. Nombre d'autres organisations telles que les ONG et les instituts de recherche internationaux sont confrontées aux mêmes problèmes que les institutions multilatérales et bilatérales de développement dans leurs efforts visant à entretenir des contacts étroits avec les populations visées tout en restant bien enracinées dans leur pays ou région d'origine. On peut prendre à cet égard l'exemple de trois institutions, à savoir la Coopérative d'assistance et de secours à toutes les parties du monde (CARE), le Comité d'Oxford de secours contre la famine (OXFAM) et le Centre de recherches pour le développement international (CRDI).

21. **CARE International** est une confédération de dix organismes qui fournissent une assistance aux populations dans le besoin et cherchent à appliquer des solutions à long terme pour vaincre la pauvreté dans le monde. Les dix organismes qui constituent CARE couvrent 60 pays et il y a un bureau de CARE dans tous les pays en développement où l'organisation a des activités.

22. **OXFAM International** est une confédération de 12 ONG active dans près de 100 pays. Elle emploie 2 000 personnes et travaille avec de nombreuses organisations locales. Les organisations non gouvernementales qui en sont membres ont chacune leurs propres programmes mais elles partagent toutes la même stratégie consistant à lutter pour promouvoir les droits économiques et sociaux fondamentaux. Dans certains cas et pour certains pays, une ONG, membre d'OXFAM recrute un représentant/coordonateur international chargé sur le terrain de certaines tâches comme le suivi et la coordination des programmes de terrain, le maintien des contacts entre le siège et le personnel des projets et la fourniture d'informations au siège.

23. Le **Centre de recherches pour le développement international (CRDI)** est mentionné ici parce que sa taille (360 employés) est comparable à celle du FIDA; pour la mise en œuvre de ses projets, il fait généralement appel non pas à son personnel mais à des institutions de recherche locales et il consacre beaucoup d'efforts à la création de partenariats (le personnel reçoit une formation spéciale à cet effet). Le CRDI a son siège à Ottawa et il dispose de six centres régionaux mais pas de représentation dans les pays. Surtout pour des raisons de coûts, il ne prévoit pas d'accroître sa présence régionale directe. Cependant, il expérimente d'autres solutions comme l'affectation de membres de son personnel dans des institutions nationales. Les centres régionaux se composent d'un directeur régional, d'un directeur financier, de cadres de projets et d'assistants de recherche. Leurs fonctions principales consistent à mettre en place des partenariats, à collecter des renseignements, à superviser des projets, à renforcer la visibilité institutionnelle, à assurer une utilisation efficace des résultats de la recherche et à améliorer la connaissance de l'institution.

E. Caractéristiques générales et évolution

24. **Téléprésence.** Presque tous les organismes de développement ont maintenant ceci de commun qu'ils ont de plus en plus recours aux moyens modernes d'information et de communication. La plupart d'entre eux ont leur propre site sur l'Internet et beaucoup ont aussi des sites limités aux organisations membres, aux bureaux de pays et à des secteurs particuliers. Des réseaux Extranet sont mis en place pour élargir l'accès aux données et documents internes. De nombreux réseaux, portails et bases de données sont maintenant disponibles pour la diffusion et la réception d'informations à l'échelle mondiale tandis que les gouvernements et les institutions locales fournissent sur l'Internet des données et des informations sur leurs pays. La plupart des bureaux de pays et de régions ont une adresse de courrier électronique et un accès à l'Internet bien que la qualité puisse en être affectée par l'insuffisance de l'infrastructure dans certains pays. Pour remédier à de telles difficultés d'ordre



ANNEXE I

technique, un certain nombre d'institutions (PNUD, FAO et divers autres organismes) ont mis en commun leurs efforts pour créer une connectivité mondiale pour les bureaux extérieurs. Le PAM a même établi un "réseau de télécommunications renforcé" (ET net) pour compenser en cas de besoin l'absence de fournisseurs d'accès. La BAsD demande un renforcement des investissements consacrés aux techniques de la communication et de l'information (infrastructures et personnel) pour améliorer l'efficacité des bureaux de pays et la BID estime même que la "téléprésence" pourrait utilement remplacer la présence physique pour fournir des conseils et de l'aide aux pays membres. Le CRDI fournit un autre exemple de recours de plus en plus large aux techniques modernes de l'information (TI) puisqu'il se prépare à rationaliser la collecte de "l'information régionale" en utilisant de plus en plus les communications électroniques. Il faut également mentionner la "vidéoconférence", moyen de communication relativement nouveau, de plus en plus fréquemment employé pour combler la distance entre le terrain et le siège et aussi pour faciliter la communication entre les pays et à l'intérieur de chacun d'eux. La Banque mondiale préconise fortement ce système.

SOLUTIONS POSSIBLES POUR RENFORCER LES LIENS AVEC LE TERRAIN

1. La présente section est consacrée à l'examen des solutions qui ont été identifiées pour renforcer les liens avec le terrain et elle contient des recommandations sur les moyens de rendre ces liens plus utiles et plus efficaces.

2. **Missions du personnel.** Pour le FIDA, les missions de son personnel sont le moyen le plus direct et le plus largement applicable pour entretenir les liens nécessaires sur le terrain avec son groupe cible et les autres parties prenantes. Toutefois, c'est un moyen assez onéreux qui doit être utilisé à bon escient. Cela implique de bien choisir les personnes affectées à telle ou telle mission, de s'assurer de la disponibilité des ressources nécessaires et de donner des instructions claires. Il faut aussi, pour que les missions soient utiles, bien choisir les moments où elles doivent être organisées et les préparer soigneusement. Quelle que soit l'efficacité avec laquelle les missions ont été préparées et utilisées dans le passé, il convient maintenant d'en revoir le dispositif si l'on veut que le FIDA atteigne à l'avenir les nouveaux objectifs stratégiques qu'il s'est fixé, par exemple en matière de concertation et de gestion de la connaissance.

3. Qu'est-ce que cela signifie dans la pratique? Les exemples suivants montrent comment peut être améliorée l'efficacité des "missions du personnel" comme moyen de renforcer la présence du FIDA sur le terrain.

- Les visites effectuées par des membres du **personnel de direction** constituent un excellent moyen d'améliorer l'image du FIDA sur le terrain car elles impliquent généralement des rencontres avec le chef de l'État et de hautes personnalités gouvernementales, ainsi que d'autres événements comme les conférences de presse et les cérémonies publiques de signature des emprunts. Il faudrait à l'avenir s'attacher davantage à harmoniser les dates de ces missions avec les étapes essentielles de la concertation dans le pays considéré. De même, un plus grand nombre de missions avec la participation de membres du personnel de direction du FIDA devrait être organisé à l'occasion d'événements importants tels que la présentation de l'exposé des options et stratégies d'intervention par pays (COSOP) pour le pays considéré.
- **Les conseillers juridiques** se rendent dans les pays en tant que membres des équipes de négociations des prêts et parfois à l'occasion de missions de conception des projets. Dans certains cas, ils profitent de leur séjour pour glaner des informations sur le système juridique du pays. Cette pratique devrait être systématisée (et plus de temps accordé pour de tels séjours) de façon à établir une base de données juridiques couvrant l'ensemble des pays en développement.
- Les **chargés de portefeuille de pays** effectuent un certain nombre de tâches pendant les visites dans les pays. Bien que leur principal domaine de compétences soit la conception ou la mise en œuvre du projet, ils participent à des activités comme la concertation de politique générale et la mise en place de partenariats chaque fois que cela est nécessaire et possible. Il faudrait s'efforcer à l'avenir de rationaliser la participation des chargés de portefeuille à ces activités, en les familiarisant avec ces questions et en leur accordant assez de temps pour cette participation.
- Les **conseillers techniques et les chargés de prêts** effectuent des missions à des fins diverses dans les limites imposées par les disponibilités en personnel et en ressources financières. Afin d'utiliser au mieux les ressources limitées disponibles et d'accroître l'impact positif de ces missions, il conviendrait de les axer pendant certaines périodes sur

ANNEXE II

des objectifs institutionnels bien déterminés, par exemple sur l'amélioration de l'exécution des projets.

- Depuis le dernier exercice de réingénierie du FIDA (1994), les **membres du personnel des services généraux** (par exemple les assistants chargés de programme) participent de plus en plus aux missions de pays, par exemple en aidant à l'organisation d'ateliers et en se rendant sur le site des projets. Cette innovation est généralement considérée comme très utile bien qu'elle n'ait pas encore été officiellement évaluée. Il faudrait, à cet égard, s'assurer à l'avenir que le personnel des services généraux ne remplace pas du personnel local et qu'il serve simplement à alléger la tâche des administrateurs. Cela permettrait à ces derniers de consacrer plus de temps à des activités comme la constitution de partenariats et la concertation pendant leurs séjours dans les pays. Si l'on veut encourager cette évolution, il convient de former et d'aider le personnel local, par exemple en le familiarisant avec les mécanismes internes du FIDA comme le système de prêts et de dons (SPD) et le système de suivi du portefeuille de projets (SSPP).

Il est évident que des missions ad hoc occasionnelles seront toujours nécessaires pour faire face à certaines difficultés particulières ou à certaines urgences. Cependant, l'organisation systématique de missions (combinées avec d'autres instruments) permettrait non seulement d'utiliser au mieux le temps et les ressources limités mais aussi de faire face aux exigences découlant du cadre stratégique et du plan action. Mais ce qui est essentiel c'est qu'une telle planification systématique contribuerait directement à accroître l'**impact** positif des activités du FIDA sur le bien-être des populations rurales pauvres.

4. **Mobilité du personnel.** L'expérience du FIDA en matière de détachement de personnel, bien qu'encore assez limitée, indique déjà que ce n'est pas un moyen efficace d'améliorer l'impact sur le terrain tout en maintenant des contacts avec le siège et en contribuant à son activité. Cependant, une connaissance pratique insuffisante de la réalité des projets et le manque de contact avec les pays emprunteurs peuvent constituer des obstacles à un travail efficace du personnel et nuire à l'impact du projet. On peut envisager les deux solutions suivantes pour résoudre cette difficulté:

- Les **cadres associés (CA)**: En mars 2002, les CA représentent 11% des administrateurs du FIDA. Ils contribuent activement aux opérations du FIDA mais ils n'ont généralement qu'une expérience limitée du terrain, voire pas d'expérience du tout. Le FIDA pourrait envisager de les employer au siège pendant la première moitié de leur affectation (de 12 à 18 mois) qu'ils mettraient à profit pour se familiariser avec les méthodes et procédures du FIDA. Ils pourraient ensuite être détachés dans des institutions coopérantes (de préférence des organisations régionales ou des IC ayant des bureaux régionaux) pendant le restant de leur affectation. Durant cette période, ils pourraient promouvoir l'image du FIDA dans la région et acquérir en même temps l'expérience du pays et de la supervision en travaillant avec le personnel des IC qui supervise les projets du FIDA.
- Le **personnel des institutions coopérantes**: L'expérience montre que les membres du personnel des IC qui ont travaillé au FIDA avant de rejoindre leur institution sont ceux qui supervisent le plus efficacement les projets du FIDA et qui assurent la meilleure promotion de l'image du Fonds et de ses méthodes. Très peu d'agents du FIDA sont désireux de quitter le siège du Fonds pour rejoindre une IC de façon permanente. C'est pourquoi, le FIDA devrait envisager la mise en place d'un programme d'échanges avec ses IC, en vertu duquel des membres du personnel du FIDA seraient détachés dans une IC pour une période de deux ou trois ans et remplacés par des membres du personnel de cette IC ayant les qualifications nécessaires.



5. **Missions de consultants.** Le FIDA a toujours fait largement appel à des consultants internationaux dans des domaines tels que la conception, le suivi et l'évaluation des projets et les études stratégiques. Certains de ces consultants qui ont travaillé régulièrement avec le FIDA pendant de nombreuses années sont très familiarisés avec l'institution et remplacent fréquemment des membres de son personnel. Sur le terrain, ces consultants sont souvent considérés comme des "représentants du FIDA" et, compte tenu de leur présence régulière dans tel ou tel pays, ils constituent souvent le lien principal entre le siège et les pays considérés. Ils prennent part fréquemment aux discussions de politique générale et aux relations de partenariats et leur point de vue est souvent considéré comme reflétant la politique du FIDA. Cela a permis d'assurer une certaine continuité à la "présence sur le terrain" du Fonds malgré le temps limité que son personnel peut consacrer aux visites dans les pays. Bien qu'assez onéreux, le recours aux consultants internationaux s'est révélé un moyen efficace de renforcer les liens avec le terrain. Cependant, il serait possible d'utiliser cette solution de façon plus efficace. Par exemple, en plus de la préparation et de la mise au courant assurées avant la mission par les unités qui les recrutent, les consultants pourraient bénéficier de certaines séances d'orientation et de formation sur des sujets tels que la politique institutionnelle, le dispositif de partenariats institutionnels et les systèmes internes concernant les projets. En outre, il faudrait s'attacher davantage à recueillir et conserver les informations et données acquises par les consultants pendant les missions qu'ils ont effectuées pour le FIDA: les procédures de compte rendu de missions doivent être renforcées; les consultants peuvent être encouragés à rédiger des notes sur les "connaissances qu'ils ont acquises" en plus de leurs comptes rendus de mission habituels. Les consultants devraient également être inclus en tant que spécialistes dans les équipes d'élaboration des projets (EEP) et les groupes thématiques et être membres des Communautés de pratiques créées par le FIDA. Des séances d'information spéciales pourraient être organisées pour préparer les consultants à remplir les nouveaux types de missions qui leur seront souvent demandés, par exemple une participation active aux DSRP. Il serait utile de choisir pour cette tâche un groupe de consultants expérimentés, qui pourraient participer à des ateliers de discussions sur ce que devrait être la contribution du FIDA, sur la position que le Fonds devrait adopter et sur les résultats qui devraient être obtenus (comme cela se fait actuellement dans le contexte de la méthode de la sécurité des moyens d'existence).

6. **Missions des IC.** En tant qu'agents de supervision du FIDA pour tous les projets sauf 15, les IC devraient jouer un rôle crucial à plusieurs égards, qu'il s'agisse d'assurer les contacts entre le FIDA et ses pays emprunteurs, de renforcer l'impact des projets en améliorant leur exécution, d'aider le FIDA à s'acquitter de son mandat ou enfin de contribuer à la gestion des connaissances et aux activités de partenariat. Cependant, ce n'est pas toujours le cas dans la réalité. D'abord, le personnel d'une IC tend à s'identifier à son institution plutôt qu'au FIDA et il ignore même parfois en partie les besoins du Fonds. Si un certain nombre de membres du personnel et de consultants du FIDA estiment que la supervision directe résoudrait beaucoup de problèmes, il n'en reste pas moins que les IC peuvent constituer un instrument utile de présence sur le terrain pour peu qu'elles soient utilisées plus efficacement. Il faut leur donner des indications plus claires (dans la lettre de nomination) sur ce que le FIDA attend réellement de ses agents et sur les principes fondamentaux sur lesquels doivent être fondées les activités de supervision (dans les documents de base du FIDA, les orientations sur la politique à suivre, les accords de partenariat, etc.). Le personnel et les consultants des IC devraient être tenus aussi régulièrement informés des évolutions dans ces domaines que le personnel et les consultants du FIDA. En outre, il arrive souvent, surtout dans le cas des projets cofinancés, que les membres du personnel des IC ne soient pas conscients de leur rôle d'agents du FIDA et agissent uniquement comme représentants de leur propre institution. Au lieu de renforcer l'image du FIDA sur le terrain, cette attitude est souvent un facteur de confusion. En consacrant occasionnellement un peu de temps et d'argent à des séances de mise au courant pour les agents des IC, on contribuerait sans doute à améliorer cet aspect de la présence indirecte du FIDA sur le terrain. Cependant, il ne faut pas perdre de vue que l'attribution aux IC de responsabilités et de tâches supplémentaires venant s'ajouter à leur travail habituel aurait pour conséquence une augmentation du budget qui leur est alloué.



7. **Consultants locaux.** Le recours à des consultants locaux a généralement donné de bons résultats et cette solution est moins coûteuse que celle du recours au personnel et à des consultants internationaux. Travailler avec des consultants locaux peut aussi être un moyen efficace de renforcer les capacités locales. Il importe, toutefois, de déterminer clairement dans quel but on a besoin de tel ou tel consultant local et de choisir en conséquence les qualifications qu'il doit avoir. Ainsi, le choix d'un ancien haut fonctionnaire peut être la solution idéale lorsqu'il s'agit de suivre les relations de partenariat du FIDA ou de préparer une concertation tandis qu'un autre choix peut être préférable lorsqu'il s'agit de donner suite aux recommandations de missions de supervision ou de recueillir des renseignements de base pour une mission de conception. Le type de contrat conclu avec les consultants locaux est assez variable et peut aller d'un simple contrat à court terme pour l'exécution d'une tâche particulière à un contrat à long terme ou à un contrat de services prioritaires. Dans certains cas comme celui de soutien technique continu à l'exécution d'un projet, le FIDA peut préférer conclure un accord avec une entreprise locale de consultants ou une ONG. La recherche et le recrutement des consultants locaux est généralement la tâche du Chargé de portefeuille de pays. Cependant, cette tâche peut dans certains cas incomber à d'autres services du FIDA; par exemple, le bureau du Conseiller juridique principal peut vouloir recruter un avocat local pour faire des recherches juridiques sur un projet, le Département des affaires extérieures peut avoir besoin d'un journaliste local pour couvrir un événement particulier ou encore la Division consultative technique peut devoir recruter des experts pour le programme de dons d'assistance technique. Dans le passé, le recrutement des consultants locaux se faisait le plus souvent au coup par coup et c'est seulement récemment que certaines règles concernant les dispositions des contrats (Manuel des ressources humaines, chapitre XI, section 03) ont été publiées. Il serait également utile de disposer de règles analogues concernant les honoraires et autres avantages, tenant compte de la diversité des situations des pays. Afin d'éviter les doubles emplois et les risques de confusion, les Chargés de portefeuille de pays devraient être tenus régulièrement informés des consultants locaux recrutés par d'autres services du FIDA dans un pays donné. Si l'on veut que les consultants locaux soient efficaces, il importe aussi de prendre certaines mesures préalables et par exemple d'organiser des séances d'informations détaillées pour les mettre au courant des méthodes et procédures du FIDA. Il est essentiel également que les fonctionnaires qui ont recruté les consultants locaux, surtout s'il s'agit de contrats à long terme, se tiennent régulièrement en contact étroit avec eux, par téléphone, par liaison électronique et au moyen de visites sur place. Si toutes ces conditions sont remplies, les consultants locaux peuvent jouer un rôle important s'agissant de soutenir la mise en œuvre des projets, de préparer et de faciliter les missions et de communiquer des informations, autant d'activités qui contribuent à renforcer l'efficacité de l'action du Fonds sur le terrain et à alléger la charge de travail du personnel au siège.

8. **Groupes de spécialistes locaux.** Plusieurs services du FIDA ont déjà l'expérience de la création de groupes de spécialistes, de comités d'experts et de centres de liaison au niveau du pays ou de la région (sous-région). On peut mentionner par exemple le Partenariat principal de l'évaluation (PPE) et l'Équipe de conception dans le pays. Des groupes de travail internes (programme de reconfiguration des processus) ont formulé des propositions visant à renforcer et élargir l'utilisation de cet instrument en particulier pour l'élaboration et l'exécution des projets, la gestion des connaissances et l'établissement de partenariat. De même que les consultants locaux individuels, les membres de ces groupes par pays doivent être soigneusement sélectionnés en fonction des objectifs assignés à chaque groupe; ces membres peuvent être des membres du FIDA affectés au projet, des fonctionnaires de l'État, des représentants d'ONG, des universitaires, etc. Un groupe lié à l'exécution d'un projet (l'EEP proposée pourrait comprendre par exemple des coordinateurs des principaux ministères, des experts techniques et des membres du personnel ayant l'expérience de projets antérieurs, en liaison par correspondance et au cours des missions avec le personnel des IC et du siège du FIDA). Un groupe composé d'universitaires, de fonctionnaires gouvernementaux et de représentants des ONG pourrait être constitué pour servir d'équipe de soutien pour la gestion des connaissances et la concertation. Ce sont les objectifs assignés à ces groupes qui détermineraient le régime administratif et financier qui leur serait appliqué ainsi que la durée de leur existence: le partenariat principal de l'évaluation (PPE) est créé pour la durée d'une évaluation tandis qu'un groupe



chargé de soutenir un projet en cours resterait en activité pendant toute la période d'exécution. Toutefois, un tel groupe pourrait soutenir un certain nombre ou la totalité des projets du FIDA dans un pays donné et avoir donc une existence moins limitée dans le temps. Cette "approche portefeuille" de l'EEP devrait être encouragée car non seulement elle est plus efficace mais elle correspond aussi à "l'approche portefeuille par pays de la supervision" demandée par le Département gestion des programmes. Des groupes d'appui général tels que des réseaux de gestion des connaissances pourraient être créés à titre permanent.

9. L'analyse de l'expérience acquise et des propositions formulées en ce qui concerne les groupes de spécialistes locaux a abouti à la conclusion que des méthodes novatrices et souples devraient être appliquées pour la création de ces groupes. Leurs membres pourraient être volontaires ou travailler sous contrat ou encore exercer déjà des fonctions au FIDA par exemple comme celle de chef de projet. Dans certains cas, ils pourraient bénéficier du remboursement de leur frais ou recevoir une indemnité journalière de subsistance en cas de missions particulières (par exemple dans le cas des fonctionnaires de l'État). Le travail des groupes aura un caractère souvent virtuel grâce à une exploitation maximale des moyens modernes de communication. Le FIDA pourrait faciliter cette évolution en aidant les membres des groupes à établir de nombreuses possibilités de connexion (matériels et logiciels). Les groupes et réseaux locaux représentent un moyen efficace de renforcer les liens du FIDA avec les pays membres mais cela suppose un important effort de gestion de la part du siège. Les Chargés de portefeuille de pays ont en particulier un rôle essentiel à jouer (et il faudrait leur donner le temps et des moyens nécessaires à cet effet), à savoir: la sélection des membres du groupe/réseau, la définition de leur mission et les conditions de participation, le suivi de leurs activités, la création de liens entre eux pour éviter les doubles emplois. En échange, une fois bien établis, les groupes et réseaux allégeront certainement la charge de travail du personnel du siège et apporteront un soutien utile aux missions et aux autres activités à l'intérieur des pays (ateliers, etc.).

10. **Coordinateurs/chefs de projets.** Les projets d'investissement du FIDA constituent ses liens principaux avec le groupe cible et avec les activités dans les pays membres en général. Les chefs de ces projets ont donc un rôle primordial à jouer dans le renforcement de la présence du Fonds sur le terrain. Les coordonnateurs/chefs de projets connaissent extrêmement bien les conditions et la vie locales, sont hautement considérés au siège et dans leur pays d'affectation et assument la responsabilité principale de l'exécution des projets et programmes du FIDA et de leur impact. Dans certains cas, ils représentent le FIDA dans des réunions de donateurs au niveau d'un pays en tant que conseillers d'exécution pour d'autres projets du FIDA et aident à préparer des discussions avec les gouvernements. Le FIDA pourrait tirer davantage parti de leurs capacités en les incluant dans les groupes de spécialistes locaux mentionnés plus haut et en les préparant à l'avance à devenir des "représentants du FIDA". Pour ce faire, on pourrait notamment améliorer leurs connaissances des politiques, stratégies et procédures du FIDA (par exemple au moyen d'ateliers spéciaux) et renforcer leur "identification à l'institution" (par exemple en les invitant au FIDA pour qu'ils rencontrent le personnel et assistent à des réunions des organes directeurs).

11. **Bureau de liaison de projet.** L'établissement de liens permanents par la création d'un bureau de liaison administrative au niveau d'un pays pour les projets en cours du FIDA s'est avéré dans plusieurs cas un moyen efficace de faciliter l'exécution de projets et de relier des projets dispersés à la capitale (gouvernement, fournisseurs, etc.) et au FIDA. Créé de préférence directement par un projet, un tel bureau doit rester de dimension modeste (comprendre par exemple un seul administrateur et un membre du personnel d'exécution) et ne pas se voir assigner de trop nombreuses tâches sans rapport avec l'exécution des projets, telles que des fonctions diplomatiques liées à la représentation du FIDA. Le financement des bureaux de liaison doit être inclus dans le budget des projets. Il appartient au FIDA de maintenir des contacts étroits avec le bureau (par courrier électronique et accès aux systèmes internes) et de tenir celui-ci informé dans des domaines tels que les procédures administratives. L'objectif principal d'un bureau de liaison administrative est de faciliter la mise en œuvre des projets.



Ces bureaux peuvent aussi être utilisés comme lieux de contact entre les groupes de spécialistes /réseaux locaux et le FIDA.

12. **Bureaux communs avec d'autres institutions.** Dans certains cas, le FIDA a mis en commun ses ressources avec celles d'autres organismes donateurs représentés dans un pays donné, par exemple en partageant avec l'un d'entre eux le coût des services d'un agent de liaison ou l'utilisation des bureaux. Si cette formule a eu des aspects positifs, on a également constaté que ce partage n'améliorait pas la visibilité du FIDA et que la priorité est souvent accordée aux intérêts de l'organisme représenté dans le pays. Les autres organismes donateurs et les ONG internationales qui se sont associés à des organisations locales ont également fait le même constat. C'est pourquoi, ce système de partage devrait être limité à des situations où le partenariat est un aspect particulièrement prioritaire dans le programme du FIDA pour le pays considéré et où les intérêts et les conceptions du FIDA sont partagés par l'organisme partenaire.

13. **Réseaux régionaux (sous-régionaux).** La division Amérique latine et Caraïbes a exploité cet instrument avec un succès particulier et d'autres divisions sont en train de mettre en place des structures de soutien régionales. Les réseaux régionaux créés à l'appui des projets et programmes de pays ont ceci d'intéressant qu'ils permettent de réaliser des économies d'échelle et de bénéficier de plus vastes échanges de connaissances et d'un choix accru de spécialistes. Cependant, leur coût est loin d'être négligeable et ils n'ont jamais encore fonctionné comme des organismes financièrement autonomes. C'est là une considération importante dont il faut tenir compte lorsque l'on envisage cette solution pour renforcer la présence du FIDA sur le terrain. Il ne faut pas négliger non plus les autres aspects tels que le nombre d'experts disponibles pour travailler au sein des réseaux ou coopérer avec eux et l'état des infrastructures de communication dans la région.

14. **Réseaux électroniques.** Ces réseaux peuvent être utilisés soit indépendamment pour la gestion des connaissances, par exemple, la mise en réseau électronique de projets ruraux en Asie et dans le Pacifique (ENRAP) soit comme instrument de soutien à d'autres mécanismes de présence sur le terrain tels que les groupes de spécialistes locaux (régionaux). Le FIDA a acquis une expérience précieuse en lançant et en soutenant ces réseaux dans plusieurs régions pour connecter les projets entre eux et avec les autres parties prenantes. **L'objectif à moyen terme du FIDA est de connecter tous ses projets au système de courrier électronique et à l'Internet et pour faciliter l'accès à certains systèmes internes du Fonds (Extranet).** Cela renforcerait la présence virtuelle du FIDA dans tous les pays emprunteurs, faciliterait le soutien direct à l'exécution des projets et favoriserait le développement d'un état d'esprit commun qui renforcerait l'image et la visibilité du FIDA à travers ses projets. La plus grande partie du coût lié à ces réseaux sera supportée par le budget des projets; le rôle du FIDA consistera à intervenir comme modérateur de réseaux et à apporter une contribution régulière à la gestion des connaissances. La contribution effective du FIDA à ces réseaux électroniques dépendra étroitement de la rationalisation de ces systèmes internes prévue dans le cadre du Programme de transformation stratégique (PTS). Cependant, il faut aussi faire face à la nécessité de normaliser les logiciels des projets utilisés pour la collecte et la diffusion des informations.