



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

Rome, 9-10 octobre 2002

**RENFORCER LA PRÉSENCE DU FIDA SUR LE TERRAIN:
LES DIFFÉRENTES SOLUTIONS**

1. Lors de la troisième session de la Consultation, à l'occasion de l'étude du rapport consacré à l'Examen externe des résultats et de l'impact des opérations du FIDA¹, les membres ont convenu que la question de la présence sur le terrain mérite d'être approfondie afin de définir des actions concrètes, qui seront examinées dans le cadre de la reconstitution des ressources. Le Secrétariat a été invité à préparer différentes solutions concrètes de présence sur le terrain, accompagnées d'un chiffrage de leurs coûts respectifs; ces différentes possibilités seront examinées au cours d'une séance de travail qui précédera la quatrième session de la Consultation. Le présent document reprend les points essentiels du document REPL.VI/3/R.6², et présente les informations complémentaires demandées.

I. GÉNÉRALITÉS

2. 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 ..." ³. *Les Principes et critères en matière de prêts* du FIDA précisent par ailleurs que le Fonds doit concentrer l'essentiel de son action sur les petits exploitants et les paysans sans terre.

3. Cette mission fondamentale, confirmée en 1994 par l'Évaluation externe, puis en 1995 par le Conseil des gouverneurs, n'a pas changé depuis les débuts du FIDA. En ce qui concerne l'exécution de son mandat, les membres fondateurs ont décidé qu'elle serait dans une large mesure confiée à d'autres institutions, selon le principe suivant:

¹ Document REPL.VI/3/R.2.

² Renforcer la présence du FIDA sur le terrain, document soumis à la troisième session de la Consultation, mais qui n'a pas été abordé durant la session.

³ *Accord portant création du FIDA*, article 2.



« 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 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 prêts⁴. »

4. L'expérience montre que, pour exécuter son mandat spécifique, qui consiste, selon les termes des documents mentionnés plus haut, à aider les producteurs ruraux pauvres, le FIDA doit être étroitement associé à tous les stades du cycle du projet. C'est pourquoi, avec le soutien de ses organes directeurs, il a assumé une part grandissante de la responsabilité de la conception des projets, et participe 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 s'intéresse à 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 la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP). Dans certains pays⁵, il a participé directement à ce processus, tandis que dans d'autres⁶, il a encouragé des partenariats dans le cadre d'une collaboration à long terme avec les donateurs, dans le but d'harmoniser les actions et les démarches de développement rural. Le FIDA a su jouer un rôle important dans l'infléchissement des orientations nationales, en renforçant la capacité des institutions locales à participer à la concertation nationale sur les grandes orientations, et en soulevant les questions de politique au cours du cycle du projet (Exposé des options et stratégies d'intervention par pays (COSOP), formulation et négociation de prêts, par exemple dans le domaine du régime de propriété des terres et de la gestion des ressources naturelles en Chine, en Inde, en Mauritanie, et du financement rural au Ghana), et au cours des procédures d'examen (examen à mi-parcours et évaluation des portefeuilles de pays, pour la Syrie par exemple). Toutefois, selon le rapport sur l'Examen externe, il faut aller plus loin: « Il ressort des ... visites sur le terrain ... qu'une présence dans le pays serait nécessaire si l'on veut que le dialogue sur les politiques générales et les partenariats soient plus étroits que cela n'est actuellement possible avec une gamme plus large d'entités publiques et privées qui s'emploient à réduire la pauvreté rurale. ... L'EEE (Équipe chargée de l'examen externe) considère que le Fonds devrait étudier attentivement, et de façon plus détaillée, la possibilité d'établir une telle présence dans les pays sur une base sélective⁷. »

5. Contrairement à la plupart des institutions bilatérales et multilatérales de développement, toutefois, le FIDA ne dispose pas de bureaux extérieurs dans les États membres emprunteurs, et gère l'ensemble de ses activités à partir de son siège⁸. À cette fin, le Fonds a abondamment recours aux moyens suivants: fréquents déplacements de membres du personnel, IC, consultants et partenaires locaux. Ces dernières années, à l'instar des autres institutions, il insiste de plus en plus sur le renforcement de son rôle de catalyseur, en développant les partenariats et le dialogue politique. Il a notamment renforcé le soutien apporté à la réalisation des projets, afin d'améliorer encore l'impact direct de ses opérations sur la situation socio-économique de son groupe cible, les ruraux pauvres, et d'en assurer le suivi. Cette réorientation a mis en lumière un certain nombre de difficultés inhérentes aux opérations conduites depuis le siège, ce qui a amené les partenaires et le personnel à demander l'étude de solutions pragmatiques et performantes permettant de développer la présence de l'institution sur le terrain^{9,10}.

⁴ *Principes et critères en matière de prêts*, chapitre V, paragraphe 43.

⁵ Albanie, Arménie, Burundi, Mongolie, République de Moldavie, Rwanda, Yémen.

⁶ Ghana, Mozambique, Népal, Nigeria, Viet Nam par exemple.

⁷ Op. cit. document REPL. VI/3/R.2.

⁸ À l'exception d'un chargé de portefeuille de pays détaché auprès du bureau régional d'une IC depuis 1994.

⁹ Pour le FIDA, l'expression "présence sur le terrain" recouvre "l'ensemble des dispositions permanentes ou temporaires qui permettent au FIDA de remplir plus efficacement sa mission dans un pays, une région ou une sous-région donnés, au moyen de liens matériels ou virtuels entre le siège et les partenaires qui sont sur



6. Pour répondre aux demandes qui sont apparues récemment, le FIDA expérimente depuis quelque temps un certain nombre de liens indirects, passant par un intermédiaire, avec les États membres emprunteurs; parmi ces liens indirects figurent la collaboration avec des centres de liaison informels, des ONG et des groupes de spécialistes locaux, la mise en place de bureaux administratifs de liaison de projet, la participation au bureau local d'une autre institution, et le développement des liaisons et réseaux électroniques. En outre, le FIDA s'est efforcé d'accroître l'efficacité des outils classiques, en particulier les missions du personnel, les IC et les consultants, ainsi que les séminaires à l'échelle d'un pays ou d'une région. Le coût de ces liens matériels ou virtuels varie considérablement, en fonction notamment du degré de rareté des ressources humaines et des infrastructures de communication dans les différentes régions. Les dépenses annuelles peuvent aller de 2 000 USD, soit un montant modeste, pour les services à temps partiel d'un consultant local travaillant dans un seul pays, à plus de 300 000 USD pour un programme régional (ou sous-régional) couvrant plusieurs pays (comme l'Unité régionale d'assistance technique (RUTA) en Amérique latine et dans les Caraïbes). Les missions de membres du personnel (dont le coût journalier moyen est d'environ 750 USD, traitement, frais de déplacement et indemnités journalières de subsistance compris), sont très efficaces, bien que relativement onéreuses. 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. Le FIDA a affecté à ses liens avec les régions ou les pays des ressources diverses, depuis les prêts et les dons jusqu'aux budgets de supervision ou de conception de projet. Des ressources extérieures, provenant par exemple des organismes de cofinancement ou des gouvernements et des organismes chargés de l'exécution, ont également contribué à couvrir les coûts inhérents au fonctionnement de liens efficaces avec les parties prenantes.

7. La direction du FIDA se propose de tirer les enseignements des expériences passées et de l'analyse des dispositifs mis en place par les autres institutions pour assurer leur présence sur le terrain, et de retenir les solutions les plus à même de renforcer sa présence de manière systématique. Outre l'intensification de l'utilisation des outils classiques dans l'ensemble des régions, elle serait ouverte à la mise en place de nouveaux instruments soigneusement choisis, afin de répondre aux besoins spécifiques d'un pays ou d'une région. Cette initiative servirait à la fois **l'objectif essentiel qui consiste à renforcer l'impact des projets en améliorant l'exécution**, et les buts concomitants que sont **le dialogue sur les orientations, la mise en place de partenariats, et la création et le partage des savoirs**, dans un contexte global de décentralisation progressive des activités des donateurs.

II. OBJECTIFS PRIORITAIRES ET SOLUTIONS

8. Pour évaluer les solutions permettant de renforcer sa présence sur le terrain, le FIDA prend en considération un certain nombre de **critères** essentiels, et garde à l'esprit qu'il ne peut exister de solution modèle, compte tenu de la diversité des situations d'un pays ou d'une région à l'autre. Avant tout, il convient d'évaluer les différentes possibilités en fonction de **l'objectif** principal qu'elles doivent servir. Auparavant, la nécessité d'améliorer le soutien à **l'exécution des projets**, afin de renforcer **l'impact** du FIDA sur le terrain, constituait déjà le premier motif de mise en place d'une présence (indirecte) dans certains pays. Comme l'explique le paragraphe 6, aux côtés des outils classiques que sont les missions de courte durée de membres du personnel du FIDA et le recours à des consultants internationaux ou aux IC, on utilisait des moyens locaux, notamment les consultants locaux, les bureaux communs de gestion de projet, et les groupes de spécialistes locaux. Ce type d'initiatives portent leurs fruits lorsqu'il s'agit de réaliser ou d'administrer un projet. Elles se sont toutefois révélées moins utiles à l'amélioration du **dialogue sur les orientations** avec les

le terrain (projets, gouvernements, donateurs, organisations non gouvernementales (ONG), établissements de recherche, agences du secteur public ou privé, etc.)". (document REPL. VI/3/R.6).

¹⁰ Prière de se référer au document REPL.VI/3/R.6 qui présente les pratiques des donateurs ainsi que les outils dont le FIDA dispose pour renforcer sa présence sur le terrain.



gouvernements. Certes, dans certains cas, un consultant local de haut niveau ou un chef de projet chevronné peut participer à des échanges de vues relatifs aux orientations politiques et exprimer le point de vue du FIDA, mais, en règle générale, seul un membre du personnel du FIDA, dont les interlocuteurs reconnaissent la qualité de représentant officiel de cette institution, peut jouer efficacement ce rôle à l'échelon politique. Il en va de même pour la **mise en place de partenariats** au sein d'un pays, activité engagée dans la plupart des pays emprunteurs, qui permet de renforcer la complémentarité, le cofinancement et l'harmonisation des démarches entre les différents donateurs; en la matière, l'absence de membres du personnel du FIDA pendant la majeure partie de l'année constitue un sérieux handicap, d'autant plus que de nombreux donateurs ont tendance à décentraliser la prise de décision, ce qui met en évidence la nécessité pour le Fonds d'assurer une présence plus constante. Dans les deux cas, dialogue sur les orientations et mise en place de partenariats, le FIDA a développé l'utilisation des instruments classiques dont il dispose (en particulier les missions de membres du personnel, mais aussi le recours à des consultants internationaux qui ont déjà beaucoup travaillé avec le FIDA), et il s'efforce de couvrir les périodes qui séparent les missions en faisant appel à des consultants locaux dans le cadre de contrats de courte durée. Toutefois, compte tenu de l'implication de plus en plus forte des donateurs au niveau local et de leur participation accrue au débat public sur les orientations, il faudra que le FIDA envisage d'assurer dans certains pays une présence plus active et plus suivie.

9. Les liens virtuels (notamment les réseaux régionaux et nationaux) et l'utilisation de la technologie moderne de l'information et des communications devraient permettre de tirer le meilleur parti des outils matériels. Dans ce domaine, le FIDA a engagé un certain nombre d'expériences fructueuses, notamment les réseaux électroniques régionaux de savoirs (le programme ENRAP de mise en réseau électronique de projets ruraux en Asie et dans le Pacifique, ou FIDAMERICA, par exemple), la vidéoconférence, etc.

10. Comme indiqué plus haut, le FIDA finance sur son budget ordinaire et sur son budget supplémentaire les différents coûts afférents aux expériences d'amélioration de la présence sur le terrain. À l'avenir, les aspects financiers seront eux aussi pris en considération dans le choix des outils à utiliser dans un pays donné. On trouvera à la section suivante une description des principaux outils que le FIDA va continuer à utiliser, accompagnée de l'évaluation des coûts de base de chacun. La solution de la création de bureaux de liaison permanents a également été étudiée, et la section IV présente une évaluation de ses incidences financières dans les différents cas de figure envisageables.

III. LES PRINCIPAUX OUTILS CLASSIQUES PERMETTANT D'AMÉLIORER LA PRÉSENCE SUR LE TERRAIN

11. **Missions du personnel.** Pour le FIDA, les missions de son personnel sont le moyen le plus direct et le plus largement utilisable d'entretenir sur le terrain les liens nécessaires avec son groupe cible et les autres parties prenantes. Toutefois, comme on le verra, 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 un mandat clair. Il faut aussi, pour que les missions aient toute leur utilité, bien étudier leur calendrier 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 l'organisation si l'on veut que le FIDA atteigne à l'avenir les nouveaux objectifs stratégiques qu'il s'est fixés, par exemple en matière de dialogue politique, de partage des savoirs et de mise en place de partenariats.

Coût moyen journalier d'une mission, y compris le salaire, les frais de voyage et les indemnités journalières de subsistance: 750 USD.

12. **Consultants internationaux.** 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, ainsi que les études stratégiques. Nombre d'entre eux travaillent régulièrement avec le FIDA depuis de nombreuses années et connaissent très bien l'institution et ses méthodes, ce qui a permis d'assurer une

certaine continuité à la présence du Fonds sur le terrain, malgré le temps limité que son personnel peut consacrer aux visites dans les pays. Bien qu'onéreux, le recours aux consultants internationaux a fait la preuve de son efficacité pour renforcer les liens avec le terrain.

Coût moyen journalier d'une mission, y compris le salaire, les frais de voyage et les indemnités journalières de subsistance: 600 USD.

13. **Consultants locaux.** Le recours à des consultants locaux a généralement donné de bons résultats, et cette solution est moins coûteuse que le 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. 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 donnée à un contrat de longue durée ou un contrat-cadre. Dans certains cas, soutien technique continu à l'exécution d'un projet par exemple, le FIDA peut préférer conclure un accord avec une entreprise locale de consultants ou une ONG. La recherche et le recrutement des consultants locaux incombent généralement au chargé de portefeuille de pays. Cependant, cette tâche peut dans certains cas réclamer la participation d'autres services du FIDA; par exemple, le Bureau du Conseiller juridique principal peut souhaiter recruter sur le plan local un avocat chargé de faire des recherches ou du conseil juridique dans le cadre d'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 être amenée à recruter des experts dans le cadre d'un programme de dons d'assistance technique. Afin d'éviter les redondances et les risques de confusion, il convient que les chargés de portefeuille de pays soient tenus régulièrement informés du recrutement de consultants locaux par d'autres services du FIDA dans un pays donné. Si l'on veut que les consultants locaux soient efficaces, il importe aussi d'organiser des séances d'informations détaillées pour les mettre au courant des méthodes et procédures du FIDA. Il est essentiel que les responsables du recrutement des consultants locaux entretiennent un contact étroit avec eux, par téléphone, par liaison électronique et au moyen de visites sur place, surtout s'il s'agit de contrats à long terme. Si toutes ces conditions sont remplies, les consultants locaux peuvent jouer un rôle important lorsqu'il s'agit 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.

Montant moyen journalier des honoraires d'un consultant local (toute région): 184 USD

14. **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 à l'échelle d'un pays, d'une région ou d'une sous-région. On peut mentionner par exemple le Partenariat principal de l'évaluation (PPE) et l'Équipe de conception dans le pays. De même que les consultants locaux isolés, les membres de ces groupes constitués par pays doivent être soigneusement sélectionnés en fonction des objectifs assignés; il peut s'agir de membres du FIDA affectés à un projet, de fonctionnaires de l'État, de représentants d'ONG, d'universitaires, etc. Par exemple, un groupe travaillant autour de l'exécution d'un projet (l'Équipe d'élaboration et d'exécution de projet proposée) comprendrait des coordinateurs des principaux ministères, des experts techniques et des membres du personnel ayant l'expérience de projets antérieurs, le lien étant assuré par courrier, et, à l'occasion des missions, par le personnel des IC et du siège du FIDA. On pourrait constituer un groupe composé d'universitaires, de fonctionnaires gouvernementaux et de représentants des ONG pour servir d'équipe d'appui en matière de partage des savoirs et de dialogue politique. Le régime administratif et financier appliqué à ces groupes serait déterminé en fonction des objectifs assignés et de leur durée d'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. Souvent, toutefois, ce type de groupe pourrait appuyer plusieurs projets du FIDA dans un pays donné, voire la totalité d'entre eux, et donc avoir une existence moins ponctuelle. Cette "approche par portefeuille" de l'EEP devrait être encouragée; en effet, non seulement elle est plus efficace, mais elle correspond

aussi à “l’approche de la supervision par portefeuille de pays ” que préconise le Département gestion des programmes. Les groupes d’appui général tels que des réseaux de partage des savoirs pourraient être créés à titre permanent.

15. S’agissant des groupes de spécialistes locaux, l’analyse de l’expérience acquise et des propositions formulées a abouti à la conclusion qu’une démarche alliant innovation et souplesse devait présider à leur création. Leurs membres pourraient être des bénévoles, travailler dans le cadre d’un contrat de services prioritaires ou d’un contrat d’auteur, ou encore il pourrait s’agir de personnes qui exercent déjà d’autres fonctions au FIDA, par exemple celle de chef de projet. Dans certains cas, ils pourraient bénéficier du remboursement de leurs frais ou recevoir une indemnité journalière de subsistance en cas d’affectations particulières (fonctionnaires de l’État par exemple). L’utilisation optimale des moyens modernes de communication permettra de faciliter le travail de ces groupes. Le FIDA pourrait encourager cette démarche en aidant leurs membres à utiliser 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, mais cela suppose un important effort de gestion de la part du siège. Les chargés de portefeuille de pays en particulier ont un rôle essentiel à jouer, à savoir: sélectionner les membres du groupe ou du réseau, définir leur mission et les conditions de participation, suivre leurs activités, créer des liens au sein du groupe, et éviter les redondances. Le coût varie beaucoup, en fonction de l’objectif ou des modalités d’organisation administrative notamment, et l’estimation proposée ci-dessous ne représente que deux situations particulières (Ghana et Guinée):

Coût moyen annuel de la mise en œuvre d’un groupe de spécialistes locaux: 5 870 USD

16. **Coordinateurs de projets.** Les projets d’investissement du FIDA constituent l’essentiel de ses liens avec son groupe cible et, plus généralement, avec les pays dans lesquels il intervient. Les chefs de projets ont donc un rôle primordial à jouer dans le renforcement de la présence du Fonds sur le terrain, et le FIDA peut tirer davantage parti de leurs capacités en les incluant dans les groupes de spécialistes locaux mentionnés plus haut et en les préparant activement à leur rôle d’ « ambassadeurs » du FIDA. À cette fin, on pourrait améliorer leur connaissance des politiques, stratégies et procédures du FIDA, au moyen de séminaires spécialisés, et renforcer leur « identification à l’institution », en les invitant à séjourner au FIDA pour y rencontrer le personnel et faire des exposés. En conséquence, les séminaires et les visites régulières au FIDA entraîneraient un surcoût, tandis que l’ensemble des autres dépenses seraient couvertes par les budgets des projets.

Surcoût annuel par coordinateur de projet: 8 400 USD

17. **Détachement de chargés de portefeuille de pays.** Cette solution n’est pas abandonnée a priori, mais l’expérience limitée du FIDA en la matière indique qu’elle ne représente pas nécessairement un moyen efficace d’accroître l’impact sur le terrain tout en maintenant les liens avec le siège. Cette solution peut permettre de renforcer l’impact du FIDA dans le pays d’affectation, mais elle présenterait deux inconvénients¹¹: en premier lieu, de nombreuses fonctions d’un chargé de portefeuille de pays seraient transférées du siège au pays d’affectation, en second lieu sa participation aux activités qui se déroulent au siège serait limitée (participation aux groupes de travail internes, remplacement de membres du personnel en cas d’absence, collaboration avec les membres de missions à l’occasion de la rédaction des rapports, participation aux réunions de synthèse, etc.). Ce dernier inconvénient a été pris en compte pour calculer le surcoût de cette option:

Surcoût annuel du détachement d’un chargé de portefeuille de pays (y compris frais de déménagement, formation, avantages et dépenses supplémentaires pour le siège): 61 000 USD

¹¹ L’expérience de détachement d’un chargé de portefeuille de pays de la Division Amérique latine et Caraïbes (PL) a été prise en compte.



18. **Détachement de cadres associés (CA).** Les cadres associés détachés prennent une part active aux travaux du FIDA, mais ils n'ont généralement qu'une expérience du terrain limitée, voire inexistante. Le FIDA propose donc de les employer au siège pendant la première moitié de leur affectation (de 12 à 18 mois), période qu'ils mettraient à profit pour se familiariser avec les méthodes et procédures du FIDA. Ils seraient ensuite détachés auprès d'une institution travaillant à l'échelon d'un pays ou d'une région (comme c'est déjà le cas au sein de la Division Amérique latine et Caraïbes (PL)). Cette seconde partie de leur affectation leur permettrait d'acquérir l'expérience du pays et de la gestion d'un projet, tout en contribuant aux activités de suivi et de partage des savoirs. Le surcoût à la charge du FIDA ne serait pas très important, puisque les CA sont dans une large mesure financés par les États donateurs.

Surcoût annuel à la charge du FIDA du détachement d'un cadre associé: 20 800 USD

IV. LE CAS PARTICULIER DES BUREAUX DE LIAISON SUR LE TERRAIN

19. Le FIDA continuera comme par le passé à utiliser les outils prioritaires analysés à la section précédente, soit régulièrement, soit à titre expérimental; par ailleurs, l'implantation sur le terrain de bureaux de liaison dans un nombre limité de pays pourrait répondre aux attentes des partenaires du FIDA et aux besoins que suscite l'intérêt grandissant pour le dialogue politique et la mise en place de partenariats (paragraphe 8). La présence sur le terrain, sous forme d'un bureau de liaison permanent employant du personnel local, peut jouer un rôle essentiel dans le renforcement de l'impact du FIDA, puisqu'il permettrait d'améliorer la continuité du soutien et du suivi de la réalisation des projets. Il peut également faciliter le dialogue politique et la mise en place de partenariats; cependant, ces deux domaines exigeront toujours une participation directe importante des membres du personnel du siège. Une présence permanente dans le pays ne permettra jamais de faire l'économie d'« outils complémentaires », qu'ils soient classiques ou nouveaux, mais elle pourra dans une certaine mesure diminuer leur part, permettant par exemple d'espacer les missions ou de réduire le recours aux IC. Comme dans les autres cas, un appui logistique sera nécessaire, notamment dans le domaine des moyens de communication modernes, afin de faciliter le travail du siège et des bureaux locaux; ces moyens seront utiles à d'autres tâches, le partage des savoirs par exemple.

20. L'implantation de bureaux permanents dans certains pays peut permettre de soutenir efficacement la mise en œuvre de projets en cours, soit directement, soit parce que ces bureaux faciliteront le travail du chef de projet. Ils peuvent également assurer l'interface avec les services administratifs compétents et servir de canal de communication avec les institutions de développement partenaires, notamment les donateurs bilatéraux, les banques de développement régional et les agences des Nations Unies (le Coordonnateur résident des Nations Unies et les bureaux locaux d'autres agences des Nations Unies), ce qui favorisera les activités de partenariat entre deux visites du chargé de portefeuille de pays. Les membres du personnel seraient des nationaux (par opposition à des cadres recrutés sur le plan international ou des chargés de portefeuille de pays en détachement), ce qui serait conforme à la politique du FIDA, qui cherche à s'appuyer sur la participation nationale et les capacités locales; cela permettrait également au FIDA de tirer parti de leur connaissance du pays et de mieux en appréhender la complexité culturelle et sociale. Compte tenu de ce qui précède, les missions d'un bureau de liaison pourraient être les suivantes:

- suivre régulièrement la mise en œuvre de l'ensemble des projets en cours;
- contribuer aux activités de supervision;
- assurer les contacts avec le gouvernement sur le plan politique;
- mettre en place des partenariats et participer à des réunions de coordination avec les institutions bilatérales de développement partenaires, les agences des Nations Unies, les institutions financières internationales et d'autres institutions multilatérales de développement;
- participer à des forums, ateliers et autres organisés dans le pays;
- fournir au siège du FIDA et aux missions les informations utiles sur le pays;



- coordonner la logistique des missions du FIDA.

Les conditions économiques et matérielles, la main-d'œuvre disponible, les infrastructures et les prix varient énormément d'un pays et d'une région à l'autre. Ces différences auraient une incidence sur le contenu des missions d'un bureau de liaison implanté dans un pays donné, ce qui interdit de définir un modèle type standardisé utilisable dans tous les pays. Il va sans dire que la définition de ces missions serait également fonction de l'état de développement du portefeuille et de sa gestion dans un pays donné, et des conditions de développement rural. Dans le cas d'un pays qui a entrepris d'élaborer une nouvelle politique de développement rural, de lutte contre la pauvreté, etc. (SRP par exemple), le bureau de liaison aurait à consacrer le temps nécessaire aux réunions et aux contacts avec le gouvernement et les donateurs, entre deux missions du personnel du siège. En revanche, en cas de difficultés persistantes avec un projet, le bureau de liaison aurait un rôle prépondérant à jouer pour s'assurer que les recommandations des missions de supervision sont suivies d'effets, attirer l'attention du siège en cas de nouvelles difficultés, etc.

21. **Personnel et organisation du bureau.** Les bureaux de liaison sur le terrain ne prendraient pas la forme de représentations diplomatiques¹²; au contraire, il s'agirait de bureaux strictement utilitaires chargés d'un travail opérationnel. Cette formule limiterait les besoins financiers et humains. Le personnel, réduit au minimum, comprendrait un cadre recruté sur place, un assistant et un chauffeur. Il faudrait décider de la nature du contrat proposé au cadre, afin d'utiliser le même modèle dans tous les pays, dans un souci d'équité. On lui demanderait des qualifications analogues à celles d'un chargé de portefeuille de pays, mais on insisterait sur l'expérience pratique de la direction et l'administration de projet. La personne retenue rendrait compte auprès du chargé de portefeuille de pays, avec lequel elle conviendrait chaque année d'un programme de travail et d'un budget. Afin de renforcer réellement la présence du FIDA dans le pays, en règle générale, le cadre local se rendrait au siège une première fois pour prendre contact et suivre une formation initiale; il y ferait ensuite un séjour annuel. Pour l'assistant, on demanderait les qualifications d'un assistant chargé de programme. Le bureau de liaison extérieur serait installé dans la capitale, et occuperait des locaux modestes indépendants, ou qu'il partagerait avec une autre agence. Sur ce plan, le FIDA s'efforcerait d'exploiter les possibilités qu'ouvre le processus de réforme engagé par les Nations Unies, qui vise notamment à renforcer le rôle du coordonnateur des Nations Unies. Chaque fois que possible, le bureau de liaison serait donc installé dans l'enceinte du bâtiment des Nations Unies, ce qui lui permettrait de bénéficier des synergies que suscitent les relations entre les différentes agences des Nations Unies présentes dans un même pays, et d'y apporter sa pierre.

22. **Incidences financières.** Le tableau ci-dessous présente une estimation du coût moyen d'un bureau de liaison extérieur, établie à partir des expériences pilotes et assortie, le cas échéant, des montants moyens extraits des barèmes des Nations Unies.

¹² En tout état de cause, le Coordonnateur des Nations Unies assure la représentation du FIDA.

Tableau 1: Coût moyen d'un bureau de liaison extérieur¹³

Catégorie	USD
<i>Dépenses d'investissement (renouvelables tous les cinq ans)</i>	
Matériel de bureau	13 500
Formation	11 860
Véhicule	24 000
Appui du siège	13 180
Total	62 540
<i>Dépenses de fonctionnement (annuelles)</i>	
Salaires (cadres et assistants)	53 640
Indemnités	9 995
Frais de déplacement	5 000
Formation et ateliers	11 000
Autres dépenses de fonctionnement	18 900
Total	98 535

En répartissant les dépenses d'investissement sur cinq ans, on obtient au total un coût moyen de l'ordre de 110 000 USD par an. Cette somme peut être ramenée à environ 102 000 USD lorsque le FIDA est en mesure de partager des locaux avec une autre agence (et le juge souhaitable)¹⁴.

23. Il conviendrait de cerner avec précision les critères qui détermineraient dans quel pays il est utile d'implanter un bureau de liaison. L'importance du portefeuille de projets en cours ou prévus entrerait certainement en ligne de compte, de même que, entre autres facteurs, la nécessité pour le FIDA de s'impliquer plus activement sur le plan politique, les possibilités de mise en place de partenariats et de synergies, et la nécessité d'amplifier le soutien apporté à la mise en œuvre des projets. Le nombre de pays dans lesquels le FIDA pourrait envisager d'implanter un bureau de liaison dépendrait en outre de l'existence des ressources financières nécessaires pour en couvrir le coût. À titre d'exemple, le coût estimatif total de 15 bureaux de liaison pour une première période de cinq ans serait le suivant:

¹³ Pour plus de détails, se reporter à l'annexe I.

¹⁴ En revanche, le montant annuel moyen serait porté à environ 186 000 USD si un cadre recruté sur le plan international assurait la direction du bureau (sur la base du coût standard d'un membre du personnel P-4, y compris l'installation (dépense d'investissement), le salaire et les avantages (dépense de fonctionnement)).

**Tableau 2: Coût estimatif de 15 bureaux de liaison extérieurs pendant cinq ans
(USD)**

Hypothèse	ANNÉE 1	ANNÉE 2	ANNÉE 3	ANNÉE 4	ANNÉE 5	Total	Variation sur hypothèse de base, en %
<i>Hypothèse de base: bureaux du FIDA fonctionnant avec du personnel local^a</i>							
Dépenses d'investissement	938 100	0	0	0	0	938 100	
Dépenses de fonctionnement ^b	1 401 225	1 478 025	1 478 025	1 478 025	1 478 025	7 313 325	
Total	2 339 325	1 478 025	1 478 025	1 478 025	1 478 025	8 251 425	
Moyenne annuelle						1 650 285	0
<i>Hypothèse 2: Bureaux communs avec une autre agence des Nations Unies, fonctionnant avec du personnel local</i>							
Dépenses d'investissement	848 100	0	0	0	0	848 100	
Dépenses de fonctionnement	1 302 525	1 379 325	1 379 325	1 379 325	1 379 325	6 819 825	
Total	2 150 625	1 379 325	1 379 325	1 379 325	1 379 325	7 667 925	
Moyenne annuelle						1 533 585	-7 %

^a Sur la base du salaire annuel moyen versé à un membre du personnel recruté sur place par les Nations Unies: un recrutement sur le plan international (niveau P-4) se traduirait par un coût annuel moyen de 2 792 685 USD pour 15 bureaux, soit 82 % de plus que dans l'hypothèse de base.

^b Les frais de déplacement à l'étranger pour se rendre au FIDA la première année ont été intégrés aux dépenses d'investissement.

V. LES ACTIONS PROPOSÉES

24. De même que ses partenaires, le FIDA s'attache à contribuer à la réalisation des Objectifs de développement pour le millénaire, qui consistent à réduire de moitié le nombre de personnes vivant en dessous des seuils de pauvreté d'ici à l'an 2015. Il le fait dans le cadre de son mandat, qui est d'œuvrer "pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté", au moyen de projets et de programmes et du dialogue politique, et en militant en faveur des trois objectifs stratégiques qui sont les siens: (i) renforcer la capacité des ruraux pauvres et de leurs organisations; (ii) améliorer l'accès équitable aux ressources naturelles **productives** et à la technologie; et (iii) développer l'accès aux services et aux marchés financiers. Le renforcement des liens avec les pays et les projets aidera le FIDA à réaliser ses objectifs et développera son impact favorable sur la situation sociale et économique des ruraux pauvres. Comme on l'a vu dans les précédentes sections, le FIDA dispose d'une panoplie d'outils utiles, et en utilise déjà un grand nombre pour réagir à la situation de chaque pays, en fonction des ressources financières et humaines disponibles. Toutefois, cette présence indirecte sur le terrain a montré ses faiblesses: elle n'est pas suffisamment dynamique et systématique lorsque des efforts supplémentaires s'imposent pour répondre à des impératifs particuliers en matière de mise en œuvre de projets, de dialogue politique et de mise en place de partenariats. Outre l'intensification de l'utilisation des outils classiques de présence sur le terrain, il a été envisagé de les compléter en faisant appel, lorsque le besoin s'en fait sentir, à un autre instrument qui permettrait une présence plus suivie dans certains pays, à savoir un bureau de liaison employant du personnel local. La précédente section a exposé l'essentiel des missions qui lui incomberaient, et des incidences opérationnelles et financières d'un tel choix. Si cette option trouvait un écho, des études plus approfondies pourraient être entreprises, afin de se pencher sur des questions comme les critères à retenir pour implanter un bureau de liaison, les types de contrat, les ressources financières, etc.

25. La démarche adoptée par le FIDA pour renforcer ses liens avec le terrain peut donc se résumer comme suit:



- le principal objectif du renforcement de la présence du FIDA sur le terrain est l'amélioration de son impact sur la situation socio-économique du groupe cible, qui passe par l'amélioration de la mise en œuvre des projets;
- les autres objectifs sont le renforcement du dialogue politique, de la mise en place de partenariats et du partage des savoirs;
- le FIDA va intensifier le recours aux moyens matériels et virtuels lui permettant de renforcer sa présence au sein des régions et des pays, et en adapter l'utilisation aux caractéristiques de chaque pays ou de chaque région;
- dans certains pays sélectionnés, on pourrait envisager une nouvelle approche de la présence sur le terrain, à savoir l'implantation de bureaux de liaison fonctionnant avec du personnel local, en complément des outils classiques qui ont fait leurs preuves;
- l'amélioration concrète de la présence du FIDA sur le terrain exigera des ressources supplémentaires.

26. Le séminaire consacré à la présence sur le terrain se tiendra en octobre 2002; les débats de la session de la Consultation qui suivra donneront à la Direction du FIDA l'occasion de prendre connaissance des avis des États Membres à l'égard des différentes possibilités analysées dans le présent document, ainsi que de leurs propositions. Il en sera tenu compte pour mettre au point une proposition détaillée en matière de renforcement de la présence du FIDA sur le terrain. Celle-ci analysera les motifs, les objectifs et les modalités opérationnelles et financières pertinentes et sera soumise au Conseil d'administration pour décision.



DÉTAIL DES COÛTS DE L'IMPLANTATION D'UN BUREAU DE LIAISON SUR LE TERRAIN *

Liste des tableaux:

Hypothèse 1: (Hypothèse de base) Résumé des coûts annuels d'un bureau du FIDA fonctionnant avec du personnel local

Hypothèse 2: Résumé des coûts annuels d'un bureau commun avec une autre agence des Nations Unies, fonctionnant avec du personnel local

Hypothèse 3: Résumé des coûts annuels d'un bureau du FIDA fonctionnant avec un responsable recruté sur le plan international

* Les coûts sont mentionnés sous réserve de confirmation et de modifications.

ANNEXE I

Hypothèse 1: (de base) Résumé des coûts annuels d'un bureau du FIDA avec du personnel local

Poste	Unité	Coût unitaire (USD)	Quantité	Total (USD)
Dépenses d'investissement (tous les 5 ans environ)				
Matériel de bureau				
Ordinateur et imprimante	unité	2 500	1	2 500
Ordinateur portable	unité	3 000	1	3 000
Téléphone-fax	unité	1 000	1	1 000
Photocopieuse	unité	5 000	1	5 000
Mobilier	ensemble	1 000	2	2 000
Total mobilier et matériel de bureau				13 500
Formation				
Formation au siège et contacts	30 jours	9 360	1	9 360
Formation spécifique	forfait	2 500	1	2 500
Total formation				11 860
Véhicule	Unité	24 000	1	24 000
Connexion aux réseaux du FIDA	forfait	5 000	1	5 000
Déplacement d'un membre du personnel du siège (chargé de portefeuille de pays) pour installer le bureau de pays ^a	10 jours	8 180	1	8 180
Total des dépenses d'investissement				62 540
Dépenses de fonctionnement (montant annuel)				
Salaires				
Consultant local ^b	personne/mois	3 420	12	41 040
Assistant	personne/mois	700	12	8 400
Chauffeur	personne/mois	350	12	4 200
Total des salaires				53 640
Indemnités journalières de subsistance ^c				
<i>Consultant local</i>				
missions de suivi	7 jours	525	5	2 625
missions de conception de projet	10 jours	750	2	1 500
autres visites	3 jours	225	5	1 125
visites au siège	10 jours	2 120	1	2 120
Sous-total consultant local				7 370
<i>Chauffeur</i>				
Missions de suivi	7 jours	263	5	1 313
missions de conception de projet	10 jours	375	2	750
autres visites	3 jours	113	5	563
Sous-total chauffeur				2 625
Total des indemnités				9 995
Déplacements				
Billets (vols internationaux, voyages de/à Rome)	aller-retour	3 000	1	3 000
Autres déplacements locaux	forfait	2 000	1	2 000
Total déplacements				5 000
Formation et ateliers				
formation du personnel	forfait	1 000	1	1 000
ateliers dans le pays	atelier	5 000	2	10 000
Total formation et ateliers				11 000
Autres dépenses de fonctionnement				
Location des bureaux	mois	500	12	6 000
Fonctionnement et entretien du véhicule ^d	année	4 800	1	4 800
Fonctionnement et entretien des bureaux	année	3 000	1	3 000
Communication	année	1 200	1	1 200
Vidéoconférence ^e	heure	70	36	2 520
Divers (sécurité, nettoyage, etc.)	année	1 380	1	1 380
Total des autres dépenses de fonctionnement				18 900
Total des dépenses de fonctionnement				98 535

^a Y compris salaire, indemnités journalières et billet d'avion.

^b Salaire calculé sur la base du barème des traitements des cadres nationaux du PNUD (niveau 7C), moyenne pour toutes les régions.

^c Montant moyen des indemnités journalières: 75 USD pour les déplacements au sein du pays, 212 pour les voyages à Rome; pour le chauffeur: 50 % du montant des déplacements au sein du pays.

^d Hypothèse: 20 % du prix d'achat du véhicule.

^e Hypothèse: 3 heures par mois.

Hypothèse 2: résumé des coûts annuels d'un bureau commun avec une autre agence des Nations Unies, fonctionnant avec du personnel local (USD)

Poste	Total
Dépenses d'investissement (tous les 5 ans environ)	
Matériel de bureau	7 500
Formation	11 860
Véhicule	24 000
Connexion aux systèmes de communication du FIDA	5 000
Déplacement d'un membre du personnel du siège (chargé de portefeuille de pays) pour installer le bureau de pays ^a	8 180
Total des dépenses d'investissement	56 540
Dépenses de fonctionnement (montant annuel)	
Salaires	49 440
Indemnités	9 995
Déplacements	5 000
Formation et ateliers	11 000
Autres dépenses de fonctionnement	16 520
Total des dépenses de fonctionnement (montant annuel)	91 955

^a Y compris salaire, indemnités journalières de subsistance et billet d'avion.

Hypothèse 3: Résumé des coûts annuels d'un bureau du FIDA fonctionnant avec un responsable recruté sur le plan international (USD)

Poste	Total
Dépenses d'investissement (tous les 5 ans environ)	
Matériel de bureau	13 500
Formation	11 860
Véhicule	24 000
Connexion au réseau du FIDA	5 000
Frais d'installation (recrutement, déplacement, etc.)	40 000
Déplacement d'un membre du personnel du siège (chargé de portefeuille de pays) pour installer le bureau de pays ^a	8 180
Total des dépenses d'investissement	102 540
Dépenses de fonctionnement (montant annuel)	
Salaires	121 800
Indemnités	9 995
Déplacements	5 000
Formation et ateliers	11 000
Autres dépenses de fonctionnement	18 900
Total des dépenses de fonctionnement (montant annuel)	166 695

^a Y compris salaire, indemnités journalières de subsistance et billet d'avion.

COÛT MOYEN JOURNALIER DES HONORAIRES ET FRAIS DE TRANSPORT ^A

Coût moyen par région	PA	PF	PI	PL	PN	Moyenne toutes régions
Coût du déplacement d'un membre du personnel (déplacement et indemnité journalière de subsistance 2000, hors salaire)	376	446	349	445	381	399
Indemnité journalière de subsistance (Barème PNUD)	114	129	113	184	128	134
Consultants internationaux (FIDA, 2001)	315	328	293	268	272	295
Honoraires des consultants locaux (FIDA, 2001)	229	184	152	197	159	184
Salaire d'un cadre du PNUD recruté sur place (échantillons régionaux)	92	85	82	181	128	114

^a Sur la base de chiffres émanant du Bureau des ressources humaines et du Bureau du contrôleur.

ÉLÉMENTS DE CALCUL DU COÛT DES OUTILS CLASSIQUES

Coût annuel	Unité	Coût unitaire (USD)	Quantité	Coût de base (USD)
Missions de membres du personnel^a				
Frais de personnel (salaire et indemnités journalières de subsistance)	personne/jour	470	40	18 800
Transport (avion et autres)	aller-retour	3 000	4	12 000
Total				30 800
Missions de consultants^b				
Rémunération du consultant (salaire et indemnités journalières de subsistance)	personne/jour	445	40	17 800
Transport (avion et autres)	aller-retour	3 000	2	6 000
Total				23 800
Groupes de spécialistes locaux^c				5 871
Coordinateurs de projets^d				
Atelier sur les approches du FIDA, le cycle du projet, etc.				
Rémunération du consultant (salaire et indemnités journalières de subsistance)	personne/jour	470	40	18 800
Déplacement du consultant (avion et autres)	aller-retour	3 000	4	12 000
Dépenses diverses dans le cadre d'un atelier	forfait	2 000	1	2 000
Visite au siège pour 10 coordinateurs de projets	10 jours	5 120	10	51 200
Total				84 000
Coût par coordinateur et par jour				8 400
Détachement de cadres du FIDA ^e				49 998
Détachement de cadres associés (sur la base du coût de base moyen de la Division Caraïbes et Amérique latine) ^f				119 235

^a 40 jours supplémentaires passés en mission extérieure pour le chargé de portefeuille de pays (quatre voyages de 10 jours).

^b Deux voyages de 20 jours effectués par un consultant international.

^c Coût moyen de deux propositions (Division Afrique de l'Ouest et du Centre), y compris le temps consacré par le chargé de portefeuille de pays à la mise en place du groupe.

^d Coût pour dix coordinateurs ou chefs de projets par an.

^e Y compris les frais supplémentaires de déménagement, les déplacements, et les indemnités compensatrices d'éloignement de Rome, mais hors frais liés au bureau local. Ce coût n'intègre pas non plus les effets du détachement d'un chargé de portefeuille de pays sur la charge de travail et le budget de déplacement normaux d'une division, ce qui pourrait représenter un surcoût d'environ 11 000 USD par an.

^f La plupart de ces coûts seraient financés par l'État donateur, ce qui ne laisserait que 20 800 USD par an à la charge du FIDA.