

Exposé de stratégie régionale

PROCHE-ORIENT ET AFRIQUE DU NORD



FIDA
FONDS
INTERNATIONAL
DE DÉVELOPPEMENT
AGRICOLE

Exposé de stratégie régionale

STRATÉGIE DU FIDA POUR LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ RURALE AU PROCHE-ORIENT ET EN AFRIQUE DU NORD

INTRODUCTION	2
APERCU RÉGIONAL	2
LES DIVERS ASPECTS DE LA PAUVRETÉ RURALE	4
L'EXPÉRIENCE DU FIDA DANS LA SOUS-RÉGION POAN ET LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS TIRÉS	7
STRATÉGIE SOUS-RÉGIONALE POUR LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ	9





INTRODUCTION

Le présent document, qui s'inspire du Cadre stratégique du FIDA pour 2002-2006 et s'inscrit dans l'élaboration du futur programme stratégique du FIDA pour la région Proche-Orient et Afrique du Nord (POAN), repose en partie sur l'évaluation de la pauvreté rurale dans la région, réalisée en 1999/2000. Il s'agit d'un document évolutif appelé à être modifié avec le temps. Cette version tient compte des observations formulées par les participants aux tables rondes qui ont eu lieu sous l'égide du Conseil des gouverneurs du FIDA le 20 février 2002, à l'occasion desquelles la présente stratégie a été exposée et discutée.

L'analyse contenue dans le document ne porte que sur les pays emprunteurs habituels du FIDA dans la région, qui sont les suivants: Algérie, Djibouti, Égypte, Gaza et Cisjordanie, Jordanie, Liban, Maroc, Somalie, Soudan, Syrie, Tunisie, Turquie et Yémen¹. Du fait de la diversité des pays de cette sous-région (dénommée ci-après "la sous-région POAN") sur le plan de la structure économique, du niveau des revenus et de la base de ressources naturelles, la stratégie doit être véritablement adaptée aux besoins de chacun d'entre eux.

En 1998, la sous-région POAN comptait une population totale d'environ 273 millions de personnes, dont pas moins de 47% vivaient dans les campagnes (127 millions). Cette sous-région est caractérisée par la fragilité de sa base agroécologique et par la persistance de taux d'accroissement démographique élevés. En 1998, le nombre total des pauvres vivant dans les divers pays était compris entre 75 millions et 110 millions, dont 55 à 81 millions de ruraux pauvres². Les politiques et les investissements des pouvoirs publics dans la sous-région POAN ont privilégié dans le passé les zones urbaines. La négligence du secteur rural a eu les conséquences suivantes: médiocrité des infrastructures sociales et de transport, taux élevés d'analphabétisme dans les campagnes (en particulier pour les filles), faiblesse des institutions locales, insuffisante intégration dans l'économie nationale et forte émigration des jeunes ruraux vers les zones urbaines.

Depuis la fin des années 80, de nombreux pays de la sous-région POAN ont adopté des programmes d'ajustement structurel et de stabilisation dans le but de réorganiser leurs économies planifiées, dont les performances étaient médiocres, et de réduire leurs déséquilibres budgétaires croissants. Ces programmes comprenaient des réformes de prix, la libéralisation du commerce intérieur et extérieur, la réduction des déficits budgétaires, la stabilisation de l'inflation, la privatisation et un effort général pour promouvoir une croissance induite par le secteur privé. Dans certains cas, ces réformes ont porté leurs fruits au cours des années 90, le produit intérieur brut (PIB) par habitant tendant à augmenter et les taux de pauvreté semblant reculer (Égypte, Jordanie et Tunisie). Cependant, les conditions de vie des pauvres se sont dégradées et les taux de pauvreté ont augmenté par suite des événements survenus dans de nombreux pays, notamment: une grave crise budgétaire et monétaire en Turquie; des problèmes politiques et de sécurité à Gaza et en Cisjordanie, ainsi qu'en Somalie; de graves sécheresses répétées au Maroc; enfin une réduction des envois de fonds des travailleurs émigrés au Yémen après la guerre du Golfe.

Depuis sa création en 1977, le FIDA est très présent dans la sous-région POAN, où les donateurs et les dirigeants sont confrontés à la difficulté de trouver les moyens d'améliorer le sort des ruraux pauvres malgré les récents revers économiques, l'instabilité politique et la vulnérabilité aux graves chocs climatiques (sécheresse, inondations et températures extrêmes). La présente analyse décrit les conditions qui sont à l'origine de la pauvreté rurale dans la sous-région POAN et le rôle stratégique que joue le FIDA en aidant les ruraux pauvres à s'en libérer. L'aperçu régional donne les résultats économiques récents et les caractéristiques du secteur rural de la sous-région; la section suivante analyse les divers aspects de la pauvreté rurale et recense les groupes les plus vulnérables; la section sur l'expérience du FIDA présente les enseignements fondamentaux tirés; enfin, la section sur la stratégie régionale expose les grandes lignes de la stratégie à moyen terme visant à appuyer une croissance équitable et à faire reculer la pauvreté.

1/ L'autre sous-région POAN figurant dans le programme du FIDA comprend l'Europe centrale et orientale et les Nouveaux États indépendants. Un document de stratégie distinct a été préparé pour cette sous-région.

2/ Ces estimations reposent sur les calculs du secrétariat du FIDA. Il est difficile d'évaluer avec précision le nombre de ruraux pauvres dans la sous-région POAN, car les données statistiques nécessaires ne sont pas disponibles dans de nombreux pays (Djibouti, Somalie et Soudan). Les chiffres les plus faibles sont basés sur les estimations nationales de la pauvreté et comprennent les personnes vivant dans une pauvreté extrême; les chiffres les plus élevés sont une estimation du nombre de personnes gagnant moins de 2 USD par jour.

APERÇU RÉGIONAL

Situation économique et population

Situation économique. Les pays de la sous-région POAN présentent une grande diversité quant au revenu par habitant, au niveau de vie et aux performances économiques. Le revenu par habitant (correspondant au produit national brut (PNB) annuel par habitant) est compris entre 230 et 260 USD pour la Somalie, le Soudan et le Yémen et entre 2 900 et 3 300 USD environ pour le Liban et la Turquie. Avec un PNB annuel par habitant de 1 100 à 1 500 USD, l'Égypte, la Jordanie et le Maroc se situent au milieu de cette fourchette. Alors que la plupart des pays de la sous-région POAN peuvent être classés dans la tranche inférieure des pays à revenu intermédiaire, leurs niveaux de développement humain, mesurés d'après l'Indicateur du développement humain (IDH), sont inférieurs à ce que pourrait laisser espérer leurs niveaux de revenus. À titre d'exemple, alors que le revenu par habitant du Maroc en 1999 était proche de celui des Philippines et du Sri Lanka, son classement selon l'IDH (124^{ème} sur 174 pays) était beaucoup moins bon que celui de ces pays (77^{ème} et 84^{ème}, respectivement).

Au cours de la dernière décennie (1990-1999), les taux de croissance du PNB de la sous-région POAN ont considérablement varié de pays à pays. Parmi ceux qui ont enregistré les taux de croissance les plus faibles figurent l'Algérie (1,6%) et le Maroc (2,3%); en revanche, le Liban (7,7%) et la Syrie (5,7%) ont réalisé des taux de croissance élevés. Au Liban, la croissance est principalement due à la reconstruction de l'après-guerre, tandis qu'en Syrie, elle est imputable à l'accroissement de la production pétrolière conjuguée à de bonnes conditions météorologiques pendant plusieurs années. Les autres pays de la sous-région ont enregistré des taux de croissance du PNB moyens allant de 3,2% (Yémen) à 4,6% (Tunisie). En dépit de taux de croissance économique en moyenne encourageants, le fort accroissement démographique (2,3%) au cours de la période considérée n'a permis qu'une amélioration nette limitée. Par ailleurs, il est maintenant patent que les inégalités persistent (dans les niveaux de revenus ou dans d'autres domaines) limitant sérieusement les perspectives de croissance à l'avantage des pauvres. La réduction de la demande de main-d'œuvre dans les pays du Golfe a aggravé le chômage dans la sous-région et a eu de fortes répercussions sur les envois de fonds des travailleurs émigrés, en particulier dans des pays tels que l'Égypte et le Yémen qui alimentent une grande partie du marché arabe des travailleurs occasionnels.

Caractéristiques démographiques. La sous-région a toujours été caractérisée par la persistance de taux d'accroissement démographique élevés qui, dans les années 80, atteignaient en moyenne 3,1%. Bien que ces taux soient tombés à 2,3% dans les années 90, la population

active augmente encore à un rythme dépassant 3% par an du fait de l'accroissement démographique antérieur. Dans la sous-région, le taux de fécondité est tombé de 6,6 – son point culminant atteint dans les années 70 – à 4,9 mais, dans des pays comme la Somalie et le Yémen, il reste proche de 7,0. La population rurale estimée, en moyenne, à 127 millions de personnes, représente environ 47% de la population totale de la sous-région. Le nombre des ruraux varie énormément d'un pays à l'autre. À titre d'exemple, alors qu'ils représentent moins d'un cinquième de la population à Djibouti et au Liban, ils en constituent plus des deux tiers en Somalie et au Soudan. Cependant, selon le pays, les statistiques de la population rurale peuvent comprendre ou non les habitants des zones périurbaines. Faute de statistiques officielles, il est très difficile d'estimer avec précision le chiffre de la population périurbaine dans la sous-région POAN. Il n'en reste pas moins que les pauvres sont très nombreux dans ces zones et que leur sort est souvent aussi dramatique que celui des ruraux pauvres.

Le secteur agricole

La contribution de l'agriculture à l'économie. En moyenne, la contribution du secteur agricole aux économies nationales des pays de la sous-région POAN est faible (environ 16%), bien qu'il emploie quelque 36% des actifs. Cette situation est due à la faible productivité de ce secteur et à l'insuffisante intégration des ruraux dans le reste de l'économie. La contribution du secteur agricole à l'économie en général varie cependant énormément entre les divers pays de la sous-région, allant par exemple d'environ 3% en Jordanie à près de 40% au Soudan. Malgré tout, dans la plupart des pays de la sous-région, la contribution de ce secteur au PIB est comprise entre 10 et 20%. De même, la part des actifs employés dans l'agriculture, dans la sous-région POAN, va de 4% au Liban à plus de 70% en Somalie, la moyenne étant d'environ 30% dans les autres pays.

À divers degrés, tous les pays de la sous-région POAN sauf la Turquie sont tributaires des importations de produits alimentaires. Pourtant, la production céréalière a augmenté de quelque 80% depuis 1979-1981, en particulier en Égypte et au Maroc, grâce essentiellement à l'accroissement des rendements du blé. Les résultats plus modestes de la production d'orge sont attribuables à l'expansion des superficies et à l'accroissement des rendements. Le nombre de petits ruminants a nettement augmenté dans toute la sous-région et la production de viande a doublé. Malgré ces progrès, le déficit vivrier risque cependant de se creuser de 2,9% par an pendant la période 1995-2010. Pour la sous-région dans son ensemble, la part des importations céréalières dans la consommation annuelle totale est passée de 15% dans les années 70 à 30% dans les années 80.

Caractéristiques des secteurs agricole et rural. Sans compter les politiques passées qui ont entraîné la dégra-

dition de l'environnement sans véritablement aider les ruraux pauvres, les secteurs agricole et rural de la sous-région POAN se trouvent en butte à plusieurs contraintes liées aux institutions et aux ressources naturelles. *Les contraintes liées aux ressources naturelles* comprennent notamment la fragilité de la base de ressources foncières et la baisse de fertilité des sols, l'insuffisance des ressources en eau, et la fréquence des chocs climatiques (sécheresse et inondations). *Les contraintes liées aux institutions* sont les suivantes: répartition inégale des terres et absence de sécurité de jouissance, mauvaise gestion et exploitation non durable des ressources communes, insuffisance des investissements publics dans les infrastructures matérielles et sociales en milieu rural, inégalités entre les sexes et rareté des organisations locales de base et de la société civile.

Dans de nombreux pays de la sous-région POAN, le secteur agricole est dans une phase de transition; fortement soumis à l'intervention de l'État auparavant, il est maintenant livré dans une large mesure aux forces du marché. Jusqu'au début ou au milieu des années 90, l'intervention de l'État dans le secteur agricole a donné lieu dans de nombreux pays à un ensemble complexe de mesures de soutien des prix, de subventions aux produits alimentaires de consommation, de quotas de production et de superficie, et de barrières commerciales visant à favoriser l'autosuffisance alimentaire. Tandis que les agriculteurs bénéficiaient souvent de subventions à l'achat d'intrants (crédit, semences, engrais et carburant), ils étaient par ailleurs obligés de vendre leur production à des monopoles d'État à des prix fixes qui – selon le pays – étaient inférieurs ou supérieurs aux prix du marché.

Comme partout ailleurs dans le monde, ce système de subventions et de contrôle du marché a faussé la répartition des ressources et a eu pour résultat l'inefficacité et la stagnation de l'économie agricole. Les programmes de libéralisation ont entraîné la suppression ou la rationalisation des subventions dans de nombreux pays de la sous-région POAN, ce qui a permis au secteur agricole de s'adapter peu à peu au nouvel environnement de la libre entreprise et de la mondialisation. Il importe donc de s'attacher à la mise en place de services de soutien à l'agriculture assurés principalement par le secteur privé, le gouvernement ayant pour rôle important de faciliter et de créer un environnement favorable. Le gouvernement, la société civile (y compris les organisations non gouvernementales [ONG]) et les organismes donateurs auront un rôle essentiel à jouer pour aider les ruraux pauvres à tirer profit de cette transformation.

LES DIVERS ASPECTS DE LA PAUVRETÉ RURALE

Fréquence de la pauvreté

Les statistiques de la pauvreté – en particulier celles de la pauvreté rurale – ne sont pas faciles à obtenir pour

tous les pays de la sous-région POAN. Par ailleurs, des indicateurs de la pauvreté reposant sur le dénombrement ont été estimés pour quelques pays, mais les années de référence et les seuils de pauvreté nationaux variant d'un pays à l'autre, toute comparaison entre pays reste sujette à caution. Malgré ces limites, les estimations les plus prudentes, établies d'après les données de la Banque mondiale et les statistiques fournies par les pays, indiquent qu'environ 55 millions de ruraux vivent dans une pauvreté extrême (avec un revenu de l'ordre de 1 USD par jour ou moins). Les estimations précédentes du FIDA, fondées sur des seuils de pauvreté plus élevés (plus proches de 2 USD par jour), faisaient état d'environ 81 millions de ruraux pauvres dans la sous-région. Comme il était prévisible, la pauvreté reste essentiellement un phénomène rural: 60 à 70% des pauvres vivent dans les campagnes et, selon le seuil de pauvreté appliqué, environ 40 à 60% de la population rurale est considérée comme pauvre. L'aggravation de la pauvreté et des inégalités de revenus dans de nombreux pays constitue un fait nouveau et inquiétant.

S'agissant de l'accès aux infrastructures sociales et matérielles, le secteur urbain est systématiquement privilégié (voir encadrés page 5). De ce fait, les indicateurs sociaux du secteur rural restent inférieurs à ceux du secteur urbain. L'accès à l'eau potable et à l'assainissement est beaucoup plus rare en milieu rural que dans les villes. En Syrie, par exemple, 96% de la population urbaine a accès à l'assainissement contre 31% seulement de la population rurale. Au Maroc, 98% de la population urbaine a accès à l'eau potable contre 34% de la population rurale. Les taux d'analphabétisme restent élevés dans de nombreux pays, surtout pour les femmes. Au Yémen quelque 80% des femmes et 35% des hommes sont analphabètes, tandis qu'au Maroc ces chiffres sont d'environ 66% pour les femmes et 40% pour les hommes. L'analphabétisme est concentré principalement dans les campagnes; dans la plupart des pays, les taux d'analphabétisme sont près de deux fois plus élevés dans les zones rurales que dans les zones urbaines.

Qui sont les ruraux pauvres et pourquoi sont-ils pauvres?

La pauvreté rurale dans les pays de la sous-région POAN est liée à l'influence d'un ensemble de facteurs observés, au niveau des ménages et au niveau global. Au niveau global, les ressources limitées en bonnes terres arables et en eau, ainsi que les répercussions des sécheresses et des inondations, continuent d'avoir une forte incidence sur les moyens de subsistance de la population rurale. Par ailleurs, le modèle planifié adopté par de nombreux pays au lendemain de leur indépendance a laissé des séquelles: mauvaise affectation des ressources, utilisation inefficace des facteurs de production existants et obstacles aux investisse-

ments dans le secteur agricole, tous facteurs qui ont contribué à la faible productivité et aux mauvais résultats de l'économie rurale. L'insuffisance des investissements publics dans les infrastructures matérielles et les services sociaux en milieu rural, associée à l'isolement géographique de nombre de ces régions, a également contribué à marginaliser les ruraux pauvres. D'une manière générale, la population rurale, les femmes surtout, a très peu d'influence sur le plan politique, est mal organisée et reste souvent hors de la portée des programmes de protection sociale et de réduction de la pauvreté. Par ailleurs, les conflits politiques ont eu une forte incidence, au niveau global, sur le bien-être dans la sous-région (guerres civiles au Liban, en Somalie et au Soudan; guerre du Golfe en 1991; et conflit israélo-palestinien, qui s'est intensifié depuis l'an dernier).

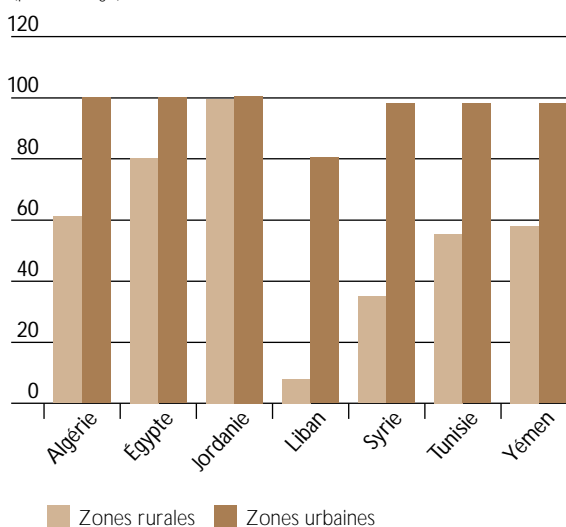
Au niveau des ménages, le nombre de personnes à charge ainsi que l'état de santé et le niveau d'instruction des membres de la famille sont d'importants facteurs déterminants du degré de pauvreté. Dans la sous-région POAN, les taux de fécondité restent très élevés, d'où un rapport inactifs/actifs élevé; environ 30 à 45% de la population a moins de 15 ans. Une espérance de vie à la naissance inférieure à 60 ans (Djibouti, Somalie, Soudan et Yémen) est le signe d'un niveau sanitaire insuffisant. Les taux d'analphabétisme restent également élevés. En conséquence, la population rurale est moins productive, possède un bagage limité de compétences et n'est pas préparée à relever les défis du nouveau Millénaire, y compris la libéralisation des marchés et la mondialisation. C'est là un grave sujet de préoccupation, étant donné que l'un des principaux objectifs énoncés dans la Déclaration du Millénaire des Nations Unies est de diminuer de moitié le nombre de pauvres, d'assurer l'accès à l'enseignement primaire à tous les enfants et de parvenir à une amélioration considérable de la situation sanitaire, d'ici 2015.

Pour des raisons pratiques et pour cibler ses projets plus efficacement, le FIDA définit les ruraux pauvres en fonction de leurs moyens de subsistance et/ou de caractéristiques communes, telles que le groupe ethnique ou le sexe. Les principaux groupes de ruraux pauvres recensés dans la sous-région POAN sur la base de leur système de production sont les petits exploitants, les nomades et les pasteurs, les artisans-pêcheurs et les ouvriers. Les femmes rurales jouent un rôle essentiel dans toutes les activités agricoles et, étant donné qu'un nombre croissant d'hommes se tournent vers des emplois extra-agricoles, ce rôle va grandissant. S'agissant des caractéristiques personnelles, les groupes les plus touchés par la pauvreté sont les personnes déplacées, les ménages dirigés par une femme et les jeunes chômeurs.

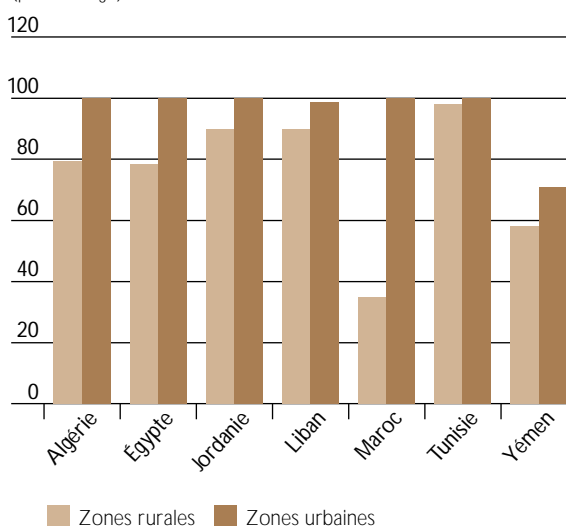
Quelles difficultés les pauvres rencontrent-ils?

Institutions. Alors que les traditions religieuses et culturelles locales abondent au sein des tribus, des clans et

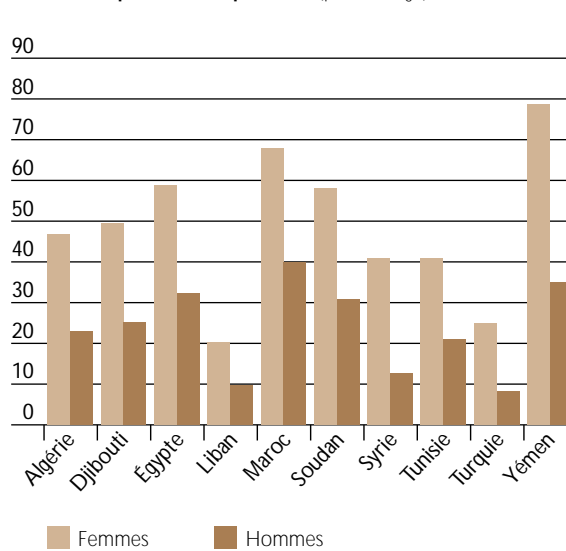
Accès à l'assainissement, zones rurales/urbaines, 1998 (pourcentage)



Accès à l'eau potable, zones rurales/urbaines, 1998 (pourcentage)



Taux d'analphabétisme par sexe (pourcentage)



Source: Banque mondiale (2000) – *Rural Development in the MENA [Middle East and North Africa] Region – An outline for Vision to Action Update*; PNUD *Rapport sur le développement humain*, 2000.

des groupes familiaux de la sous-région, les nouvelles formes d'association entre ruraux, qui les aideraient dans leurs relations réciproques avec les institutions politiques, administratives et économiques, sont relativement peu répandues. L'éventail et le nombre de groupements de citoyens et d'institutions informelles dans les pays de la sous-région sont très restreints. En conséquence, les populations rurales pauvres ne sont pas en mesure de faire valoir leurs droits; elles n'ont guère d'influence dans les négociations avec les groupes formés par les élites plus puissantes qu'elles; elles sont mal à l'aise dans les rapports avec les institutions publiques formelles; et elles n'ont guère voix au chapitre dans la vie politique locale.

Eau. Les ressources en eau, limitées du fait des précipitations faibles et irrégulières et des fréquentes sécheresses, constituent l'obstacle le plus contraignant auquel se heurtent les ruraux pauvres de la sous-région POAN. Bien que la sous-région utilise 86% de ses ressources hydriques à des fins agricoles, contre 65% dans la plupart des autres régions, la quantité d'eau disponible pour l'irrigation est limitée. Le secteur agricole doit donc produire davantage avec moins d'eau. La pression exercée par les utilisations concurrentes, industrielles et domestiques, ne cesse d'augmenter, et l'accès à l'eau potable dans les campagnes est un grave problème. Dans la zone desservie par le projet du FIDA à Jebel al Hoss en Syrie, les femmes consacrent trois à quatre heures chaque jour à la corvée d'eau. Au Soudan, certaines familles pauvres de la zone du projet du FIDA à El Nahud ont affirmé qu'elles dépensaient jusqu'à la moitié de leur revenu monétaire pour l'achat d'eau potable.

Terre. Le niveau de production des agriculteurs et des pasteurs dépend directement de la superficie et la qualité des terres. L'accroissement de la population, le morcellement des parcelles et les droits traditionnels/religieux de succession ont eu pour effet de réduire la taille des exploitations. La qualité de la terre est médiocre en raison de la dégradation des sols, de la baisse de la fertilité, de la surexploitation, et de l'érosion éolienne et hydrique. Les pasteurs pauvres, qui sont tributaires pour leur subsistance des parcours et des ressources communes en eau, ont subi le contrecoup de l'extension des communautés urbaines et rurales, ainsi que de la politique antérieure des pouvoirs publics qui visait à encourager la production d'orge, le surpâturage et la mécanisation avec du matériel de préparation du sol inadapté. Par ailleurs, la rigidité des régimes d'occupation des parcours et la faiblesse des organisations sociales ont rendu impossible l'élaboration de programmes de gestion efficaces des biens communs, incitant les bénéficiaires à utiliser et à entretenir leurs parcours dans une optique de durabilité.

Technologie. Les ruraux pauvres sont désavantagés par le montant proportionnellement faible des inves-

tissements consacrés aux techniques de culture pluviale, par rapport au nombre des ménages qui en sont tributaires. De ce fait, la diffusion de variétés agricoles améliorées, tolérantes à la sécheresse et à la salinité, l'application de techniques permettant d'économiser l'eau, les investissements dans la recherche et l'attention prêtée aux techniques améliorées d'aménagement des parcours se trouvent limités. De même, les races animales améliorées ou la technologie permettant de les produire sont absentes dans les régions défavorisées ou, en raison de leur coût élevé, elles sont hors de portée des pauvres.

Atouts humains. Les populations rurales démunies de la sous-région POAN n'ont qu'un accès limité aux infrastructures matérielles (routes, eau potable, assainissement, réseaux de communication et d'information), et les infrastructures sociales (écoles, dispensaires et centres de formation) font défaut. La réduction des dépenses publiques consécutive aux programmes d'ajustement structurel a encore amenuisé les investissements publics dans les campagnes. Pratiquement privés d'accès aux services nécessaires à l'amélioration de leur capital humain, les ruraux pauvres ne sont pas en mesure de se lancer dans des activités économiques rémunératrices. En conséquence, notamment dans les régions reculées telles que les zones montagneuses du Maroc, de la Turquie et du Yémen, ils se trouvent souvent isolés du reste de la nation sur les plans à la fois économique, matériel, intellectuel et social.

Services financiers. Actuellement, le secteur des services financiers est largement dominé par les institutions du secteur public, surtout pour ce qui concerne le financement de l'agriculture et des autres activités économiques rurales. Dans le passé, les gouvernements ont en général fait appel aux institutions financières publiques dans les zones rurales pour la mise en œuvre des programmes nationaux de développement et de planification, l'octroi des subventions et la fourniture des intrants à crédit. Les politiques de prêt de ces institutions ont favorisé les gros exploitants et les entrepreneurs présentant des garanties financières ou matérielles, ce qui a entraîné l'exclusion des ruraux pauvres. Les ménages ruraux à faible revenu n'ont guère d'autres sources de financement, les institutions financières informelles ou les groupements d'épargne et de crédit à l'échelon des communautés étant très rares dans la sous-région POAN.

Cadre politique. La sous-région POAN est caractérisée par l'instabilité politique, la mauvaise gouvernance, et des politiques économiques et sociales privilégiant les zones urbaines. Tous ces facteurs aggravent la vulnérabilité des ruraux pauvres. Les guerres et les conflits créent une nouvelle catégorie de pauvres en raison de la perte de ressources matérielles ou humaines (terres, exploitations agricoles, habitations, membres actifs de la famille, etc.) ou du chômage imputable à la faiblesse

et à l'instabilité économique qu'elles engendrent. Les chiffres font défaut, mais il est clair que le récent conflit à Gaza et en Cisjordanie a énormément aggravé la pauvreté dans la région. La mauvaise gouvernance et les politiques économiques et sociales partiales en usage dans de nombreux pays ont souvent eu un effet discriminatoire à l'égard des ruraux pauvres, en situation de faiblesse sur le plan politique.

L'EXPÉRIENCE DU FIDA DANS LA SOUS-RÉGION POAN ET LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS TIRÉS

En décembre 2001, le FIDA avait investi 980 millions de USD en faveur de 83 projets dans les pays de la région POAN qui sont ses emprunteurs habituels, et il avait mobilisé pour ces projets des cofinancements d'un montant de 1 260 millions de USD. Par ordre d'importance, les projets ont concerné le développement agricole (40%), le développement rural (20%), le crédit et les services financiers (10%), l'irrigation (9%), l'élevage (9%), les pêches (6%) et la recherche (5%). En outre, 14 dons d'assistance technique d'un montant important (plus de 100 000 USD chacun) destinés à la recherche, à la formation, au renforcement des capacités et à l'exécution ont été octroyés pour des activités menées dans la sous-région.

L'expérience du FIDA dans la sous-région POAN

Le FIDA a pris l'initiative d'établir de solides partenariats avec les gouvernements et les autres donateurs actifs dans la sous-région POAN. Dans le passé, les projets de développement qui ont porté sur la construction d'"infrastructures lourdes" (remise en état des installations d'irrigation, bonification des terres, construction de routes rurales, etc.) sont parvenus dans une large mesure à atteindre leurs buts et à aider les ruraux pauvres. Plus récemment, les projets du FIDA ont mis l'accent sur les "infrastructures périphériques", telles que le développement communautaire et la promotion des organisations locales de base. Dans ce domaine d'activité, bien que le FIDA en soit encore au stade de l'apprentissage par la pratique, il a commencé à acquérir dans la sous-région quantité de connaissances utiles. Il faudra, cependant, davantage de temps et des solutions novatrices pour que son impact gagne en ampleur et en durabilité.

Mis à part leurs effets bénéfiques liés à leurs objectifs immédiats (amélioration de l'infrastructure rurale, production agricole, développement de la microentreprise, services financiers ruraux, etc.), les récents projets du FIDA dans la sous-région ont eu un effet catalytique dans des domaines d'importance fondamentale pour les ruraux pauvres, notamment les suivants:

- **Promotion de l'approche participative et de la décentralisation.** Alors que l'approche participative était considérée jusqu'à une date récente comme un

sujet tabou, les projets du FIDA dans la sous-région ont induit un important changement d'orientation en favorisant la participation des bénéficiaires et la décentralisation. Plusieurs projets exécutés en Jordanie, au Maroc, au Soudan, en Syrie et au Yémen comprennent des activités visant à transférer la gestion des ressources naturelles du gouvernement central aux communautés locales.

- **Modèles pour les programmes nationaux.** De nombreux programmes lancés par le FIDA ont été transposés à plus grande échelle au niveau national. C'est ainsi qu'au Maroc, en Syrie et en Tunisie, des projets de bonification des terres financés par le FIDA ont servi de modèles à des réalisations gouvernementales au niveau national.

- **Intégration des femmes au développement.** Alors qu'il reste beaucoup à faire pour mieux atteindre les femmes rurales, les projets du FIDA ont fait progresser la prise de conscience de la problématique hommes-femmes dans toute la sous-région. La prise en considération des femmes comme un groupe cible spécifique est maintenant de plus en plus acceptée en tant qu'élément fondamental de la lutte contre la pauvreté rurale.

- **Association de la lutte contre la pauvreté et du développement durable.** La concentration des projets du FIDA sur les zones marginales et à faible potentiel de la sous-région met en évidence la contribution que les activités de gestion des ressources naturelles peuvent apporter à la réduction de la pauvreté et à la promotion d'une croissance durable.

- **Appui aux programmes de recherche.** Le FIDA a joué un rôle de chef de file dans l'appui aux projets de recherche agricole réalisés dans la sous-région, notamment les projets visant à élaborer et à faire adopter de nouvelles technologies pour les fèves, le blé dur et d'autres céréales, ainsi que des pratiques améliorées de conduite des cultures – qui ont toutes eu un effet bénéfique sur les rendements et sur les revenus des agriculteurs pauvres.

Cependant, malgré ces réalisations, le FIDA rencontre encore maintes difficultés dans la sous-région POAN, notamment les suivantes:

- **Complexité et rigidité de la conception des projets.** Les projets sont parfois trop complexes et donc difficiles à exécuter du fait de l'insuffisance des moyens techniques et de gestion dont disposent les unités locales d'exécution. De plus, la rigidité de la conception, du rythme d'exécution et du traitement administratif des projets empêche souvent leur adaptation effective à l'évolution de la situation, en cas par exemple de sécheresse imprévue ou de changements dans la situation politique locale.

- **Fragilité des acquis.** Les activités consécutives aux projets sont souvent mal planifiées de sorte que les activités de l'organisme d'exécution se trouvent fortement

réduites une fois que le financement du projet prend fin. C'est notamment le cas pour les activités de renforcement des capacités; souvent, le personnel formé n'a pas la possibilité d'appliquer les compétences nouvellement acquises après la clôture du projet.

- **Faiblesse des institutions locales.** Les organismes d'exécution locaux manquent fréquemment de personnel qualifié. Les retards dans le recrutement et dans la sélection des principaux responsables du projet, la rotation rapide du personnel, les mesures d'incitation insuffisantes et la capacité de gestion limitée sont souvent la règle. Par ailleurs, de nombreuses institutions locales sont sujettes à des ingérences politiques qui ont un effet préjudiciable sur l'exécution et sur l'orientation générale des projets. Les fonds de contrepartie ne sont pas toujours mis à disposition, ni disponibles au moment voulu. Toutes ces contraintes sont aggravées par les procédures bureaucratiques et les retards qui entravent l'exécution du projet.
- **Insuffisance de la participation des bénéficiaires et de la décentralisation du pouvoir de décision.** Bien qu'on ait constaté quelques améliorations ces dernières années, les décisions viennent habituellement d'en haut dans la sous-région POAN. Les organisations communautaires locales et la participation des bénéficiaires n'étant pas suffisamment développées dans la sous-région, une grande partie des initiatives de développement incombent à l'État. Les réformes ont favorisé la participation des bénéficiaires, mais elles n'ont pas toujours été appliquées à l'échelon local, et le développement participatif ainsi que l'autonomisation se heurtent souvent à des obstacles d'ordre politique. De nombreux pays sont dépourvus de cadre juridique adapté aux institutions locales, en particulier aux institutions financières rurales à assise communautaire.
- **Expérience limitée du traitement de la problématique hommes-femmes.** Investir dans les femmes en tant qu'agents du changement constitue un paradigme relativement nouveau dans les pays de la sous-région POAN. Le modèle prédominant reste fondé sur une croissance économique rejaillissant sur les pauvres et sur les autres groupes démunis, mais aucune attention particulière n'est portée aux différences entre les sexes et aux exigences des femmes. Certains gouvernements rechignent à consacrer une grande partie de leurs prêts aux investissements en faveur des femmes. En conséquence, les activités des projets relatives aux femmes sont souvent négligées, de sorte que les femmes rurales ne sont guère touchées.
- **Lenteur des réformes.** Les gouvernements sont souvent peu enclins à entreprendre des réformes. Bien qu'ils conviennent fréquemment que les réformes soient nécessaires, les dirigeants ne sont pas prêts à investir les ressources indispensables pour les mettre

en œuvre avec efficacité. Du fait de la présence limitée du FIDA sur le terrain, ses initiatives visant à engager une concertation durable sur les politiques à mettre en œuvre n'ont guère été concluantes. À ce jour, cette concertation n'a été liée qu'à des projets spécifiques et n'a pas toujours débouché sur des réformes durables à l'échelon national.

Les enseignements tirés

Compte tenu de son expérience dans la sous-région, le FIDA s'efforcera d'intégrer dans les projets futurs les enseignements suivants:

• Conception des projets

- i) *Simplicité et souplesse.* La conception des projets (objectifs, gestion, questions techniques, groupes cibles et couverture géographique) doit être adaptée à la capacité institutionnelle des pays en matière d'exécution et de suivi. Par ailleurs, la conception du projet et le décaissement des fonds doivent être suffisamment souples et laisser une certaine latitude au cas où un ajustement serait nécessaire.
- ii) *Des programmes plutôt que des projets.* Il est plus efficient et plus efficace d'investir dans des programmes à long terme à l'appui de quelques objectifs généraux que dans des projets isolés et de courte durée, qui risquent d'avoir un impact plus limité et d'exiger davantage de fonds pour leur lancement et leur exécution.
- iii) *Participation des organisations communautaires et des bénéficiaires.* Les communautés devraient être associées dès le début à la conception des projets de manière à ce qu'ils répondent à leurs besoins. Des activités pilotes mettant à l'essai d'autres méthodes pour améliorer la participation des bénéficiaires devraient être entreprises à l'avenir.

• Exécution des projets

- i) *Participation accrue du personnel du FIDA à l'exécution.* Le fait de donner au personnel du FIDA davantage de responsabilités en matière de supervision et d'accroître la présence sur le terrain pourrait améliorer notablement l'exécution. À cet égard, les activités pilotes ont a priori donné de bons résultats, mais il ne faut pas perdre de vue leur incidence éventuelle sur le temps de travail du personnel et sur les coûts.
- ii) *Association du secteur privé.* Autant que possible, les activités telles que la prestation de services de soutien au secteur agricole devraient être confiées à des opérateurs privés. Par ailleurs, les projets devraient être mis à profit pour attirer les investissements du secteur privé dans les campagnes (en faveur notamment des microentreprises, de l'agroalimentaire et de la commercialisation, etc.).
- iii) *Implication des organisations communautaires et des bénéficiaires.* Dès le stade de la conception du pro-

jet, les organisations communautaires et la société civile devraient être associées davantage à l'exécution et considérées comme des groupes cibles pour les activités de sensibilisation et les réformes. Il s'agit entre autres des groupements féminins, des organismes de la société civile, des ONG, etc.

iv) *Liens entre les dons et l'exécution des projets.* Les ressources autres que les prêts servent à appuyer l'exécution des projets, en particulier les dons qui sont investis comme capital d'amorçage dans les projets pilotes et les approches novatrices, que les gouvernements sont souvent peu enclins à financer.

• **Partenariats et concertation sur les politiques à mettre en œuvre**

i) *Partenariats thématiques avec les autres institutions.* Compte tenu des ressources limitées du FIDA, les interventions et les activités devraient être coordonnées avec les institutions avec lesquelles il collabore (Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI), groupes locaux de réflexion, ONG locales et internationales) par grands thèmes tels que le financement rural, le développement communautaire, etc. Par ailleurs, il faudrait renforcer les effets de synergie et la complémentarité avec les principaux partenaires du FIDA dans la sous-région, comme le Fonds arabe pour le développement économique et social (FADES), le Fonds de l'OPEP pour le développement international, la Banque islamique de développement (BIsD), etc.

ii) *Concertation permanente sur les politiques à mettre en œuvre.* Pour promouvoir plus efficacement les réformes, le FIDA devra se concentrer dans ses programmes et projets sur un ou deux domaines d'action dans chaque pays, afin d'y promouvoir des réformes favorables aux pauvres. Le Fonds devra également travailler en coordination avec ses partenaires et engager avec les gouvernements une concertation permanente sur les politiques à mettre en œuvre. Il devra par ailleurs admettre que les réformes peuvent être lentes et progressives, et qu'il faudra intensifier les efforts et consacrer davantage de ressources pour engager cette concertation dans les domaines où il y a une entente mutuelle entre tous les donateurs et les gouvernements.

STRATÉGIE SOUS-RÉGIONALE POUR LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

Objectifs fondamentaux

La transformation progressive des pays de la sous-région POAN, qui passent d'une économie fortement contrôlée par l'État à une économie orientée vers le marché, présente de nombreuses possibilités et également de nombreux risques pour les ruraux pauvres. Parmi les possibilités figurent: une meilleure prise en

compte de leurs besoins lors de l'élaboration des politiques; un plus grand choix quant aux productions et aux modes de production possibles; un meilleur accès aux marchés et aux services; et, dans l'ensemble, de meilleures perspectives pour la création d'entreprises et les activités novatrices et rémunératrices. S'agissant des risques, on peut craindre que les ruraux pauvres ne soient exclus de la prise de décisions et de l'accès aux services parce qu'ils sont faibles sur le plan politique et ne sont pas considérés comme un groupe social "rentable". Le rôle du FIDA dans la sous-région est d'améliorer leur accès à ces nouvelles possibilités et de minimiser les risques qui pourraient accompagner le processus de transformation. Compte tenu du degré de pauvreté et des caractéristiques spécifiques de la sous-région, les objectifs fondamentaux du FIDA sont axés sur quatre thèmes principaux:

Autonomisation des ruraux pauvres. Les ruraux pauvres de la sous-région POAN n'ont guère la possibilité de faire entendre leur voix dans les décisions politiques ni dans la société civile. Ils sont mal organisés, ne possèdent pas le capital nécessaire (matériel, humain, financier et social) pour influencer sur les politiques, et sont fréquemment marginalisés et isolés sur le plan géographique. Les campagnes ont souvent été oubliées pour ce qui est de l'accès aux infrastructures matérielles et sociales, et la rationalisation des dépenses publiques issue des programmes d'ajustement structurel a eu pour effet de diminuer encore celles qui étaient consacrées aux zones rurales. L'un des objectifs du FIDA dans la sous-région est donc de donner aux pauvres les moyens de dire leur mot en ce qui concerne leurs moyens de subsistance, leur accès aux ressources et l'exercice de leurs droits.

Diversification des revenus des ruraux pauvres. Il existe une forte interdépendance entre l'autonomisation politique et l'autonomisation économique, mais la première ne suffit pas à améliorer les moyens de subsistance des pauvres. Les ruraux pauvres doivent aussi avoir la possibilité de gagner leur vie pour nourrir leur famille, d'envoyer leurs enfants à l'école et d'améliorer leur niveau de vie. En raison, cependant, de la pénurie de ressources en terres et en eau, tous ne peuvent vivre de la production agricole traditionnelle et il leur faut donc trouver d'autres possibilités de se procurer des revenus. Celles-ci sont souvent restreintes du fait de l'insuffisance de la technologie et des infrastructures matérielles, du manque de compétences et de formation, de la faiblesse des institutions locales et l'inadaptation des politiques. L'objectif du FIDA est donc de contribuer à créer un environnement favorable et d'appuyer les institutions qui pourraient aider les pauvres à diversifier leurs revenus.

Problématique hommes-femmes. En raison des graves inégalités entre les sexes qui persistent dans la sous-région, malgré le rôle important que jouent

les femmes dans le secteur rural, il est essentiel de faire de l'amélioration de leur condition un axe stratégique. On se rend de mieux en mieux compte du rôle économique qu'elles jouent dans la sous-région, et l'objectif du FIDA est de continuer à jouer son rôle de catalyseur en faveur de l'amélioration de leurs moyens de subsistance. Cet objectif rentre bien dans le Cadre stratégique du FIDA pour 2002-2006, dans lequel le renforcement des capacités des femmes est considéré comme un facteur fondamental pour atteindre les objectifs de développement du Millénaire.

Gestion des ressources naturelles. Les graves difficultés rencontrées par les ruraux pauvres en matière de ressources naturelles dans la sous-région POAN imposent au FIDA d'axer ses projets sur la gestion de ces ressources. Les projets financés par le Fonds dans la sous-région devraient donc viser à résoudre les problèmes étroitement liés de la lutte contre la pauvreté rurale, de la croissance agricole et de la gestion durable de l'environnement. Le problème de la pénurie d'eau, qui est le plus préoccupant, devra être traité sans plus attendre. Par ailleurs, les réformes du régime foncier et de l'utilisation du sol sont des éléments importants de la gestion durable des ressources naturelles. Il est indispensable de mieux aménager les parcours, les hautes terres et les pêcheries, car une grande partie des pauvres de la sous-région sont tributaires de ces ressources pour leur subsistance.

Domaines d'intervention

Développement communautaire et renforcement des institutions. Mettant à profit son expérience dans ce domaine d'activité, le FIDA continuera de faciliter le développement des groupements communautaires, ainsi que des organisations de base et des institutions locales, qui peuvent favoriser l'autonomisation des pauvres et répondre à leurs besoins. Dans la sous-région POAN, l'accent sera spécifiquement mis sur les groupements pouvant contribuer à la gestion des ressources naturelles, tels que les associations d'irrigants, les associations d'utilisateurs des parcours, les groupements de pêcheurs, etc. Des réformes institutionnelles sont nécessaires pour assurer aux agriculteurs, aux pasteurs et aux pêcheurs des droits sûrs concernant les ressources naturelles, si l'on veut qu'ils investissent dans leur amélioration et leur gestion durable. Leur pleine participation et l'intérêt qu'ils portent aux programmes de conservation et de mise en valeur sont déterminants pour atteindre ces buts. Des groupements seront constitués et formés à la gestion durable des ressources communes. Les groupements féminins seront également ciblés en raison du rôle important qu'ils jouent dans les secteurs agricole et rural.

Promouvoir des technologies adaptées aux terres marginales et arides. Le FIDA appuiera les programmes de vulgarisation et de recherche qui sont axés

sur l'élaboration d'une technologie concernant les terres marginales et arides, y compris la recherche sur les cultures fourragères, l'élevage, l'utilisation rationnelle de l'eau et les facteurs socioéconomiques connexes. En particulier, il appuiera la recherche sur les variétés de plantes fourragères et de cultures commerciales résistantes à la sécheresse, à la salinité et à la pauvreté des sols. On étudiera en priorité les possibilités de remplacer les cultures grandes consommatrices d'eau (telles que la canne à sucre, le coton et le blé) par des cultures à haute valeur marchande qui en consomment moins (comme les arbres). Une technologie appropriée, qui permettrait une utilisation plus rationnelle de l'eau et des économies d'eau dans les exploitations, est également essentielle. Des stratégies viables de remplacement de la culture d'orge par des pâturages dans les zones marginales doivent être mises au point pour enrayer la dégradation de ces ressources fragiles. Des projets d'aménagement des parcours axés sur la protection de l'environnement, la remise en état et la gestion des parcours et des troupeaux, et l'organisation communautaire sont également nécessaires. Par ailleurs, compte tenu du rôle important que jouent les femmes dans un certain nombre d'activités spécialisées de production agricole et animale, des programmes de formation technique devraient être mis en place pour leur enseigner de nouvelles technologies.

Investissements à long terme dans les exploitations. Il ne fait aucun doute que l'un des meilleurs moyens d'améliorer les niveaux de subsistance des ruraux est d'accroître la productivité du secteur agricole. Cette démarche s'est révélée profitable dans le monde entier, et la sous-région POAN ne fait pas exception. Afin d'améliorer la productivité du secteur agricole, et donc le niveau de vie des ruraux pauvres, le FIDA appuiera des activités qui aideront les agriculteurs à investir dans leur exploitation. Il s'agira entre autres d'investir dans des technologies économisant l'eau et réduisant les coûts de production à long terme (en remplaçant notamment l'irrigation de surface par l'irrigation au goutte-à-goutte et par aspersion), de planter des arbres fruitiers plus résistants à la sécheresse, et de clôturer les parcours, de construire des terrasses, de niveler le terrain, etc.

Infrastructures rurales. On se rend de plus en plus compte que les infrastructures rurales, telles que la petite irrigation, les routes rurales/de desserte, l'alimentation en eau potable et l'assainissement sont des éléments importants pour la création d'un environnement général favorable à la réduction de la pauvreté. Ces investissements ont un effet multiplicateur considérable, car ils permettent le développement de l'activité économique et de l'emploi extra-agricole ainsi que la formation du capital dans le secteur rural. Cependant, étant donné que les zones rurales, et en particulier les régions reculées et montagneuses, sont en général peu peuplées, les secteurs public et privé

hésitent à y investir en raison de la faible rentabilité et des frais d'entretien élevés. En collaboration avec les gouvernements de la sous-région POAN, le FIDA mobilisera des ressources auprès des autres donateurs pour financer les investissements d'infrastructure. Le choix des travaux sera conforme aux priorités des communautés qui contribuent en espèces ou en nature et assument la responsabilité de l'entretien des ouvrages.

Institutions financières rurales. Le FIDA poursuivra sa collaboration avec les banques de développement agricole officielles de la sous-région, mais il renforcera également son appui aux institutions financières rurales à assise communautaire, qui sont autonomes et viables. Le modèle institutionnel retenu variera de pays à pays selon les besoins et les caractéristiques des communautés ciblées. Dans certaines régions, des méthodes novatrices expérimentales pourraient être mises à l'essai de manière à garantir, avant son lancement, la viabilité de tout programme mis en œuvre en grandeur réelle. En règle générale, on encouragera les institutions financières rurales à atteindre l'autonomie financière en mobilisant leurs propres ressources. Dans la mesure du possible, les diverses parties prenantes seront associées dès le début à l'élaboration et à la conception de ces dispositifs. Il sera également important de renforcer la capacité des institutions locales à prendre en main la gestion et le suivi des dispositifs de microfinancement, une fois les projets achevés. Le FIDA devrait s'efforcer de travailler avec les ONG locales ou internationales et les organisations privées qui ont pour vocation de faciliter la mise en place de ces services à l'intention des pauvres et qui peuvent apporter une aide pour la formation, l'assistance technique et le renforcement des capacités. La stratégie du FIDA pour le financement rural comportera par ailleurs l'ouverture d'une concertation avec les gouvernements sur les mesures à prendre pour favoriser la création d'un cadre juridique approprié, à l'appui d'institutions financières à assise communautaire, décentralisées et autonomes.

Développement des microentreprises. Malgré le puissant "effet d'attraction" des villes, la capacité du secteur urbain à fournir des emplois au nombre considérable des jeunes migrants d'origine rurale est limitée. De plus, étant donné que le secteur agricole traditionnel peut difficilement absorber une main-d'œuvre excédentaire, il sera important de promouvoir le développement d'activités rurales extra-agricoles afin de diversifier les sources de revenu des ruraux pauvres. Il pourra s'agir de production laitière, d'arboriculture, d'industries agroalimentaires, de commercialisation des intrants et des produits agricoles, de petits ateliers de réparation, de fabrication de produits manufacturés, etc. Ces activités varieront selon les compétences disponibles dans le pays intéressé, et selon son avantage comparatif et ses débouchés potentiels. Dans le cadre de ces initiatives, le renforcement des capacités et

la formation technique/professionnelle seront des éléments essentiels des programmes du FIDA, de même que le ciblage des femmes et des jeunes ruraux en vue de leur participation au développement des microentreprises. Ce développement devrait être lié à la mise en place de services financiers ruraux, car nombre d'entre elles ne pourront pas se développer sans soutien financier extérieur. Par ailleurs, les ONG et les organisations communautaires seront étroitement associées à ces activités.

Modalités d'exécution

Pour assurer la bonne exécution des activités dans les domaines d'intervention ci-dessus, le FIDA propose les approches suivantes en fonction des pays:

Approche-programme plutôt que projets traditionnels. L'action du FIDA en matière de développement dans la sous-région POAN serait peut-être plus efficace et plus fructueuse, et son impact serait peut-être plus tangible, si elle faisait appel à des programmes à long terme plutôt qu'à des projets isolés et si les projets entrepris s'inscrivaient dans des programmes. Les programmes à long terme encourageraient le FIDA et les autres donateurs à adopter une vision à long terme plus stratégique et mieux coordonnée de leur action dans la sous-région. Ils permettraient également au FIDA d'investir ses ressources de manière plus rationnelle, de faire des économies et d'obtenir des donateurs des cofinancements supplémentaires à l'appui des programmes. Ils le mettraient aussi en meilleure position pour engager une concertation à long terme sur les thèmes des programmes et, faut-il souhaiter, renforcer son impact à longue échéance. Cette approche nécessiterait cependant plus grande souplesse dans la conception et les programmes de prêt.

Investissement dans des projets novateurs et des dispositifs expérimentaux. Lorsqu'il conviendra, le FIDA continuera d'investir dans des projets novateurs et reproductibles dans d'autres pays. Les projets comportant le développement communautaire et la participation des bénéficiaires s'étant révélés plus difficiles à exécuter dans la sous-région, le FIDA devrait continuer d'étudier les possibilités d'accélérer le développement des organisations locales de base à titre expérimental. Les dispositifs donnant de bons résultats pourraient alors être sélectionnés et adaptés à d'autres pays, une fois démontrées leur viabilité et leur durabilité dans le pays d'origine.

Ciblage des groupes les plus pauvres. Les programmes et les projets du FIDA tendront à cibler les ruraux pauvres dans les régions où ils sont nombreux, notamment les agriculteurs dans les zones de culture pluviale (Algérie, Jordanie, Maroc, Soudan, Syrie, Tunisie, Turquie et Yémen); les petits exploitants dans les zones irriguées (Égypte, Liban et Yémen) et les bassins versants (Algérie, Maroc, Tunisie et Turquie); les

populations des régions montagneuses et isolées (Algérie, Maroc, Turquie et Yémen); les pasteurs des terres de parcours (Maroc, Syrie et Tunisie); et les ménages dirigés par une femme ainsi que les jeunes chômeurs ruraux dans l'ensemble de la sous-région.

Approche participative. Le FIDA continuera de faire appel à la participation des communautés dans lesquelles il intervient, y compris par les organisations de base, les groupements féminins, les ONG, les autres organismes de développement, les institutions publiques locales et le secteur privé. Dans la mesure où cela est possible et approprié, ces groupes devraient être associés à la conception et à l'exécution des projets.

Renforcement des capacités des institutions locales. Pour que les programmes aient des effets durables, il faut que les institutions locales soient en mesure de poursuivre leur activité une fois que l'intervention du FIDA a pris fin. À cet effet, des ressources devraient être allouées pour renforcer les capacités des institutions locales qui sont censées prendre en main la gestion des activités du programme, et leur apporter une assistance technique.

Transfert des services aux utilisateurs finals et participation du secteur privé. Les pouvoirs publics n'ayant pas des moyens budgétaires et humains suffisants pour maintenir les services qu'ils rendent aux communautés rurales, le FIDA appuiera des activités encourageant le transfert des services publics aux utilisateurs finals et au secteur privé. Il s'agira notamment des services vétérinaires, de la commercialisation des produits agricoles, de l'entretien des infrastructures rurales (routes et alimentation en eau) et de la gestion de l'eau d'irrigation, des parcours, des bassins versants et des forêts.

Intégration des femmes au développement. L'approche du FIDA en matière d'intégration des femmes, dans le cadre des projets en cours et futurs de tous types (financement rural, développement des microentreprises rurales, nouvelles technologies pour les zones arides, etc.), consistera essentiellement à faire participer les groupements féminins et à cibler les femmes rurales pauvres. Le FIDA a déjà accordé un don d'assistance technique dans le but de renforcer les capacités du personnel de projet et de permettre aux projets en cours et futurs de mieux atteindre les femmes rurales. Par ailleurs, le Fonds incitera les femmes à se doter de lieux de rencontre et de discussion où elles pourront exprimer leurs besoins et défendre leurs droits.

Appuyer les programmes de recherche et de renforcement des capacités grâce à des dons d'assistance technique. Le FIDA s'emploiera à mobiliser des ressources supplémentaires autres que les prêts, notamment des dons d'assistance technique, pour améliorer et appuyer le démarrage et l'exécution des programmes. Ces dons seront utilisés pour soutenir des activités spécifiques dans le cadre de programmes nécessitant des travaux de recherche, une assistance

technique, le renforcement des capacités ou l'évaluation de l'impact. Il serait par exemple opportun de solliciter des dons pour élaborer dans les pays visés des cartes de la pauvreté, qui seraient extrêmement utiles au FIDA pour localiser les îlots de pauvreté et donc cibler avec plus de précision ses interventions. Le Fonds s'emploiera également à mobiliser des ressources financières pour des travaux de recherche spécifiques, qui seront conduits par des centres de recherche renommés, tels que le Centre international de recherche agricole dans les zones arides, l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires et le Centre arabe d'étude des terres arides et non irriguées. Étant donné qu'il faut accorder plus d'attention aux aspects socioéconomiques des revenus et de la pauvreté, il sera décisif à cet égard de mettre en place une plus large interaction avec les universités, les institutions de recherche sur les politiques, et les organisations gouvernementales ou non gouvernementales.

Piliers du plan d'action

Le plan d'action du FIDA s'appuie sur les quatre piliers suivants: concertation sur les politiques, partenariats stratégiques, gestion des connaissances, et gestion de l'impact. Ainsi qu'il est décrit plus loin, la stratégie du FIDA dans la sous-région POAN s'appuie fermement sur ces quatre piliers.

Concertation sur les politiques. Grâce à ses projets et programmes, à ses partenariats avec les autres donateurs et parties prenantes, et à son expérience de la collaboration avec les ruraux pauvres, le FIDA peut jouer le rôle de catalyseur en engageant avec les gouvernements de la sous-région POAN une concertation constructive sur les politiques à mettre en œuvre. Le Fonds, outre l'exemple que donnent les programmes qu'il finance, vise également à aider plus activement les gouvernements à créer un cadre politique favorable à la réduction de la pauvreté rurale. Dans de nombreux pays, les contraintes liées aux politiques sont souvent le principal obstacle à l'autonomisation et au bien-être des ruraux pauvres. Le FIDA renforcera donc le rôle qu'il joue dans l'arène politique afin de répondre aux besoins des pauvres de manière plus durable.

Dans l'ensemble de la sous-région POAN, les questions les plus importantes à aborder dans le cadre de la concertation sur les politiques à mettre en œuvre en faveur des pauvres sont les suivantes: a) création d'un cadre juridique et réglementaire approprié pour appuyer les institutions à assise communautaire et les organisations locales de base, y compris les mécanismes de microfinancement et la gestion des ressources naturelles par des groupements d'utilisateurs; b) décentralisation et transfert des responsabilités et des pouvoirs financiers aux organisations communautaires, avec instauration progressive du recouvrement des coûts des services assurés; c) intégration des

femmes dans les activités et promotion des groupes féminins ruraux; d) meilleur ciblage des activités de lutte contre la pauvreté pour atteindre et autonomiser les groupes les plus pauvres; enfin, e) promotion de la sécurité de jouissance du sol et des droits d'utilisation des ressources naturelles (parcours, eaux, pêches, etc.).

Partenariats stratégiques. Compte tenu de la modicité de ses ressources financières face au grave problème posé par la pauvreté rurale, le FIDA mettra à profit ou recherchera activement des possibilités durables de favoriser la complémentarité et les effets de synergie avec les autres acteurs et programmes importants. Ces partenariats pourront prendre la forme d'un cofinancement ou d'un financement parallèle, ou impliquer la participation du Fonds à la concertation sur les politiques et à la gestion des connaissances. Compte tenu des graves problèmes que posent la désertification et la dégradation du sol dans la sous-région, des partenariats seront recherchés avec le Mécanisme mondial et le Fonds pour l'environnement mondial. Tandis que le FIDA concentre son effort sur l'agriculture et sur les activités communautaires au titre des projets de développement local, les autres institutions pourraient appuyer d'importantes initiatives de développement de l'infrastructure ou investir dans l'éducation et la santé, deux domaines essentiels pour le développement rural de la sous-région.

Les principales institutions multilatérales se prêtant au renforcement des partenariats dans la sous-région POAN sont les suivantes: Banque mondiale, Fonds de l'OPEP pour le développement international, FADES, BIsD, Banque africaine de développement, Autorité arabe pour l'investissement et le développement agricoles, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Programme alimentaire mondial et Fonds des Nations Unies pour la population. Dans le cadre bilatéral, un appui a été reçu des pays suivants: France, Italie, Japon, Pays-Bas et Suisse. Les possibilités de coopération avec l'Union européenne et le Gouvernement espagnol seront étudiées, compte tenu de leurs intérêts communs dans la sous-région.

Gestion des connaissances. Du fait de ses nombreuses interventions dans la sous-région, qui ont commencé il y a plus de 20 ans, et de ses partenariats avec les autres donateurs, le FIDA a accumulé un capital de connaissances qui devraient être partagées et diffusées. Par ailleurs, dans les domaines où les expériences concluantes sont encore à confirmer, comme le microfinancement et le développement rural participatif, le FIDA pourrait tirer grand profit des données issues de l'expérience des autres intervenants, qui viendraient compléter ses propres connaissances.

Dans la sous-région POAN, le FIDA prévoit de privilégier: a) les échanges réciproques avec les autres pro-

grammes et pays afin de tirer des enseignements de leur expérience et de les mettre en commun; b) les ateliers et les séminaires réunissant les parties prenantes en vue de partager les connaissances et de diffuser les données recueillies sur la pauvreté rurale et sur les moyens de la réduire; enfin, c) les dons destinés à financer la recherche portant sur des thèmes régionaux appropriés (tels que la recherche agricole sur les zones arides, l'évaluation de l'impact des politiques, etc.) et à diffuser les résultats auprès de diverses instances et par divers moyens d'information, y compris Internet. L'évaluation actuelle de l'impact des dons d'assistance technique antérieurs est un bon exemple de la gestion des connaissances dans la sous-région, puisqu'elle vise à mettre en évidence les enseignements communs tirés des travaux de recherche précédents afin de faciliter la conception des programmes futurs.

Gestion de l'impact. Afin de renforcer l'impact de ses activités, le FIDA s'attachera: a) à étudier les possibilités d'une plus grande participation à l'exécution et à la supervision des projets; b) à prendre l'initiative de dons d'assistance technique pour appuyer l'exécution des projets et renforcer les activités dans lesquelles les gouvernements sont peu enclins à investir (appui au développement de la société civile, intégration des femmes aux activités, etc.); c) à poursuivre avec les gouvernements la concertation sur les politiques à mettre en œuvre et les négociations à long terme sur les pratiques les plus performantes pour aider les ruraux pauvres; d) à mettre l'accent sur les projets de développement participatif offrant de meilleures perspectives de durabilité et garantissant la maîtrise des activités par les bénéficiaires; enfin, e) à entreprendre des activités de renforcement des capacités et d'assistance technique pendant tout le cycle du projet afin de promouvoir le développement et de renforcer la capacité des institutions locales.

Il est difficile d'évaluer l'impact des activités antérieures du FIDA mais, dans les programmes futurs, on redoublera d'efforts pour évaluer les effets des projets de développement sur les bénéficiaires et tirer des enseignements. À cette fin, on pourrait: a) effectuer des évaluations reposant sur la remontée de l'information émanant des participants et des bénéficiaires; b) réaliser des études anthropométriques, des enquêtes sur les revenus et les dépenses, et d'autres études quantitatives nécessaires à l'établissement d'indicateurs spécifiques (rendements, utilisation de l'eau, bancs de pêche, etc.); c) suivre les changements de politiques et l'évolution des institutions locales ainsi que leur capacité à prendre en charge le processus de développement; enfin, d) travailler en étroite collaboration avec les autres parties prenantes des milieux du développement afin d'élaborer de meilleurs outils et de meilleurs indicateurs pour mesurer et gérer l'impact.



FIDA

FONDS INTERNATIONAL
DE DÉVELOPPEMENT
AGRICOLE

Via del Serafico, 107

00142 Rome, Italie

Tél +39-06-54591

Fax +39-06-5043463

Télex 620330 IFAD-I

Courrier électronique

IFAD@IFAD.ORG

Site web: www.ifad.org

Imprimé par: U. Quintily S.p.A.

Rome, Italie, Mars 2002