Rapport annuel 2001

FIDA

OEUVRER POUR QUE LES RURAUX PAUVRES SE LIBÈRENT DE LA PAUVRETÉ

Le FIDA a vu le jour

en 1977 en tant

qu'institution spécialisée

des Nations Unies, suite

à une résolution adoptée

par la Conférence mondiale

de l'alimentation de 1974:

"Il faudrait créer

immédiatement

un Fonds international

de développement agricole

pour financer des projets

agricoles principalement

axés sur la production

alimentaire dans les pays

en développement."

> Le principal objectif du Fonds est de fournir directement des financements et de mobiliser des ressources additionnelles pour des programmes qui favorisent la promotion économique des ruraux pauvres, principalement en améliorant la productivité d'activités agricoles et extra-agricoles. À cet effet, le FIDA mobilise ressources et savoirs dans le cadre d'une coalition stratégique, complémentaire et dynamique regroupant ses clients, les gouvernements, des institutions financières et des organismes de développement, des organisations non gouvernementales (ONG) et le secteur privé. En répondant aux attentes de ses clients, qui sont les ruraux pauvres, et avec leur participation active, le Fonds s'efforce de concevoir et de mettre en oeuvre des programmes à la fois novateurs, économiquement efficaces, reproductibles et ayant un impact durable.

> La majeure partie des ressources du FIDA est mise à la disposition des pays à faible revenu sous forme de prêts à des conditions particulièrement favorables, remboursables en 40 ans, assortis d'un différé d'amortissement de dix ans et d'une commission de service annuelle de 0,75%. Depuis sa création, le FIDA a financé 603 projets et programmes dans 115 pays et territoires pour un engagement total d'environ 7,7 milliards de USD en prêts et dons. Les gouvernements bénéficiaires et autres sources de financement dans les pays emprunteurs ont contribué à hauteur de plus de 7,6 milliards de USD, tandis que l'apport des cofinanceurs extérieurs se montait à 6,4 milliards de USD, dont près de 1,1 milliard de USD provenaient de donateurs bilatéraux, 5,1 milliards de USD de donateurs multilatéraux et 30,2 millions de USD de diverses ONG internationales.

> Tout État membre de l'Organisation des Nations Unies ou de l'une de ses institutions spécialisées, ou de l'Agence internationale de l'énergie atomique est habilité à devenir membre du Fonds. La plus haute instance décisionnelle du FIDA est le Conseil des gouverneurs, au sein duquel 162 États membres sont représentés par un gouverneur et un gouverneur suppléant, et qui se réunit chaque année. Le Conseil d'administration a pour tâche de superviser les opérations générales du FIDA et d'approuver les prêts et les dons. Il se compose de 18 membres et de 18 membres suppléants. Le Président, nommé pour un mandat de quatre ans (renouvelable une fois), est le plus haut fonctionnaire du Fonds et exerce les fonctions de président du Conseil d'administration. L'actuel Président du FIDA est M. Lennart Båge, qui s'acquitte de son premier mandat de quatre ans.

Table des matières

Avant-propos 6

L'engagement du FIDA dans la lutte contre la pauvreté 10

Engagement financier du fonds 12

Maintenir le cap 14

Rapport 2001 sur la pauvreté rurale 16

Évaluations régionales de la pauvreté et stratégies 18

Groupes cibles prioritaires 20

Améliorer l'impact et son évaluation 21

Mettre les pauvres sur la voie de la prospérité 22

Programme 2001 30

Les opérations du FIDA en 2001 40

Évolution du portefeuille de projets et des prêts 42

Répartition des prêts par région et par pays prioritaires 43

Répartition des prêts par conditions de prêt 46

Décaissements 48

Cofinancement des projets du FIDA 49

Nombre de projets et programmes en cours par pays et par région en 2001 52

Résumé des projets et programmes 2001 54

Résumé des dons 2001 70

Aspects institutionnels 72

Organigramme 2001 74

États membres et représentation 75

Liste des Gouverneurs et des Gouverneurs suppléants des États membres du FIDA 76

Liste des Membres du Conseil d'administration 83

États financiers 85

Tableaux

1. Répartition des ressources pour 2001 13
2. Le FIDA: tableau synoptique, 1978-2001 40
3. Récapitulation des dons d'assistance technique au titre du Programme ordinaire et du Programme spécial pour l'Afrique, 1978-2001 42
4. Projets du FIDA par région au titre du Programme ordinaire et du Programme spécial pour l'Afrique, 1978-2001 44
5. Récapitulation des projets du FIDA dans les pays prioritaires au titre du Programme ordinaire et du Programme spécial pour l'Afrique, 1978-2001 45
6. Récapitulation des prêts du FIDA au titre du Programme ordinaire par conditions de prêt, 1978-2001 46
7. Récapitulation des prêts par région et par conditions de prêt au titre du Programme ordinaire, 1978-2001 47
8. Montant annuel des décaissements de prêts par région au titre du Programme ordinaire, 1979-2001 48
9. Décaissement des prêts par région et par conditions d'octroi au titre du Programme ordinaire, 1979-2001 48
10. Cofinancement des projets du FIDA au titre du Programme ordinaire et du Programme spécial pour l'Afrique, 1978-2001 49
11. Institutions coopérantes du FIDA chargées de l'administration des prêts et de la supervision des projets au titre du Programme ordinaire et du Programme spécial pour l'Afrique 53

Graphiques

1. Bénéficiaires directs des projets et programmes approuvés en 2001 20
2. Répartition des prêts par région, 2001 43
3. Prêts aux pays prioritaires, 1990-2001 45
4. Prêts du FIDA par conditions d'octroi, 2001 46
5. Cofinancement des projets dus à l'initiative du FIDA au titre du Programme ordinaire et du Programme spécial pour l'Afrique, 1978-2001 50
6. Cofinancement, par des donateurs multilatéraux, de projets dus à l'initiative du FIDA au titre du Programme ordinaire et du Programme spécial pour l'Afrique, 1978-2001 51
7. Cofinancement, par des États membres donateurs (bilatéraux), de projets dus à l'initiative du FIDA au titre du Programme ordinaire et du Programme spécial pour l'Afrique, 1978-2001 51

Encadrés

1. Améliorer l'accès des pauvres aux ressources productives de base: Projet d'amélioration des cultures de décrue à Maghama en Mauritanie 24
2. Concertation et partenariat stratégiques: L'Office albanais de développement des zones montagneuses 26
3. Renforcement des capacités et des coalitions intéressant les pauvres: Expérience acquise par le FIDA dans le cadre du Programme de développement intégré participatif en zone non irriguée dans le contexte de l'après-crise en Indonésie (PIDRA) 27
4. Liens avec les marchés en Afrique orientale et australe 28
5. Rôle catalyseur du FIDA dans les situations de conflit en Amérique latine et dans les Caraïbes 29
6. Évaluation de la capacité du FIDA en tant que promoteur d'innovations reproductibles 33

Avant-propos

L'engagement que les dirigeants du monde entier ont pris, au Sommet du Millénaire, de réduire de moitié d'ici 2015 le nombre de personnes qui vivent avec moins de un dollar par jour a créé un contexte nouveau pour le FIDA, institution dont la mission a toujours été centrée sur l'éradication de la pauvreté. Ce nouveau contexte offre au FIDA de nouvelles possibilités d'action dont nous sommes fermement déterminés à tirer le meilleur parti pour avancer sur la voie ainsi tracée. C'est dans cet esprit que j'ai le plaisir de vous présenter le premier *rapport annuel* de ma présidence.

Le fait que 1,2 milliard d'êtres humains soient contraints de vivre avec moins de un dollar par jour dans des conditions dégradantes et dans un environnement souvent violent constitue peut-être le problème le plus grave que l'humanité aura à affronter dans les années à venir. Les trois quarts des pauvres, soit quelque 900 millions d'hommes et de femmes, vivent en milieu rural et tirent leurs moyens d'existence de l'agriculture et des services agricoles, de l'artisanat et du commerce. Pour atteindre l'objectif fixé au Sommet du Millénaire, il est indispensable de créer les conditions qui permettront aux pauvres, particulièrement en milieu rural, d'accroître leur productivité et leur revenu, et de s'affranchir de leur condition par le travail. C'est pourquoi nous avons décidé de résumer notre mission par cette formule: *œuvrer pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté*. Trois grands objectifs ont été définis dans cette optique: renforcer les capacités des ruraux pauvres et leurs organisations; promouvoir un accès équitable aux ressources naturelles productives et à la technologie; élargir l'accès aux services et aux marchés financiers. Tels sont les principaux axes du Cadre stratégique du FIDA pour 2002-2006.

œuvrer pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté

œuvrer pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté

Pour remplir sa mission et atteindre ses objectifs, le Fonds mise sur l'adoption de bonnes pratiques, qu'il s'efforce de susciter et dont il se sert en même temps pour influer sur l'orientation et le contenu des efforts nationaux et internationaux de lutte contre la pauvreté. C'est en plaçant les ruraux pauvres au centre de ces efforts – ce qui suppose de renforcer la capacité d'action collective des gouvernements, du secteur privé, de la société civile et des organismes de développement – que nous parviendrons à maximiser les effets directs de nos projets et programmes et à accroître l'impact de nos activités. Si nous voulons renforcer le rôle catalyseur du FIDA, nous devons non seulement entreprendre des programmes qui contribuent directement à réduire la pauvreté, mais aussi tirer les leçons de l'expérience ainsi accumulée pour amener un changement plus général en faveur des pauvres. Les projets sont certes essentiels pour identifier et valider les activités de lutte contre la pauvreté, mais il est indispensable, si l'on veut obtenir un résultat durable, de mettre à profit ce que nous avons appris pour entraîner des changements plus fondamentaux. C'est pourquoi une bonne partie du travail effectué cette année a été consacrée, d'une part, à améliorer les performances et l'impact du FIDA, et de l'autre, à mettre en valeur ses connaissances et à les diffuser pour influer sur les politiques, nouer des partenariats et contribuer à la mise en place de dispositifs institutionnels et stratégiques au service des pauvres.

En ce qui concerne les performances, nous avons mis au point en 2001 un cadre méthodologique pour l'évaluation de l'impact qui nous permettra de démontrer comment, pourquoi et dans quelle mesure nos activités contribuent à la réduction de la pauvreté rurale. Cet instrument a été conçu de manière à faire le lien avec les objectifs de développement du Millénaire et à refléter l'harmonisation des critères d'évaluation utilisés par les différentes banques multilatérales de développement.

S'agissant de la mise en valeur et de la diffusion des connaissances, le FIDA a publié en février 2001 le *Rapport 2001 sur la pauvreté rurale: comment mettre fin à la pauvreté rurale*, qui a reçu un très bon accueil, tant parmi les spécialistes du développement que dans le public en général, et a été salué comme une analyse décisive de la situation actuelle. Ce rapport a été présenté à l'occasion de nombreux séminaires et de nombreuses réunions dans le monde entier. Ses conclusions et recommandations ont été reprises et développées dans les évaluations de la pauvreté préparées par les cinq divisions régionales du Département gestion des programmes du FIDA. Chacune de ces études expose les principales caractéristiques et causes de la pauvreté rurale dans la région considérée ainsi que les remèdes envisagés.

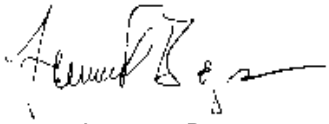
Quant à l'influence du FIDA sur les politiques et son appui à la création de partenariats, ils ont suscité l'an passé une multitude d'initiatives aux niveaux international, national et local. Ainsi, une réflexion a été engagée avec la Banque mondiale, la FAO, le PAM et le Comité d'aide au développement de l'OCDE sur l'action commune à mener pour défendre plus vigoureusement encore la cause du développement rural et agricole. Par ailleurs, la coopération s'est renforcée avec les autres organisations à vocation similaire établies à Rome, la FAO et le PAM, comme en témoignent la publication *Travailler ensemble* et notre projet commun pour la Conférence internationale des Nations Unies sur le financement du développement, qui aura lieu au Mexique en mars 2002, et au cours de laquelle nous organiserons conjointement un débat sur le thème du rôle de l'agriculture, de la sécurité alimentaire et du développement rural dans la lutte contre la faim et la pauvreté.

Au niveau national, le Fonds s'efforce d'associer tous ceux qui ont des connaissances sur la pauvreté dans le contexte de l'agriculture et du développement rural à l'élaboration des stratégies de lutte contre la pauvreté, et veille à ce que le savoir qu'il a lui-même accumulé soit injecté dans ce processus et mis à la disposition de tous les intéressés. Au niveau local, le FIDA s'attache surtout à favoriser un système de gouvernance qui soit réceptif aux problèmes des pauvres et propice à la création de partenariats avec les organisations de la société civile et les institutions qui luttent contre la pauvreté. Mais son objectif primordial, en l'occurrence, est de donner aux pauvres un moyen décisif de vaincre la misère en renforçant la capacité d'action et de coalition de leurs organisations.

C'est dans le cadre de cette approche résolument tournée vers l'action, qui alourdit indéniablement la charge de travail du Fonds, que s'inscrit son Programme de transformation stratégique. Créé pour nous permettre de concrétiser notre vision et de remplir plus efficacement notre mission, ce programme vise à dresser un bilan général des systèmes, des procédures et des structures internes, ainsi que des ressources humaines, et à améliorer les compétences du personnel, notamment dans les domaines de la gestion, de l'élaboration des politiques et de la communication.

Tous ces efforts déployés pour améliorer l'efficacité du FIDA prennent place dans un contexte toujours marqué par l'insuffisance des ressources. L'organisation dispose en effet de moyens humains et financiers limités, qui sont utilisés au maximum des possibilités depuis que les nouvelles fonctions de concertation et de valorisation des connaissances sont venues compléter le programme de travail ordinaire pour optimiser l'effet catalytique des projets. La nécessité de tirer le meilleur parti de ces ressources et de les stabiliser a conduit le FIDA à adopter une nouvelle politique de placement qu'il a commencé à appliquer cette année.

Bien que la volonté de lutter contre la pauvreté soit désormais beaucoup plus clairement affirmée, le niveau des prêts à l'agriculture et au développement rural a fortement diminué au cours des dix à quinze dernières années. C'est pourtant dans ce domaine, de toute évidence, que les besoins d'intervention en faveur des pauvres sont les plus aigus. Nul n'ignore que l'objectif fixé au Sommet du Millénaire ne pourra être atteint sans un volume considérable de ressources supplémentaires. Le FIDA, dont les programmes de lutte contre la pauvreté se déploient actuellement dans 114 pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, pourrait offrir une filière particulièrement efficace pour acheminer cette aide et en faire bénéficier les millions de pauvres qui s'efforcent actuellement de sortir d'un état de misère chronique pour retrouver leur dignité.



LENNART BÅGE
Le Président du FIDA

L'engagement du FIDA dans la lutte contre la pauvreté

Quelque 1,2 milliard d'êtres humains vivent dans une pauvreté extrême, avec moins de un dollar par jour. Les trois quarts vivent et travaillent dans des zones rurales. Être pauvre, c'est vivre dans la précarité, sous la menace de handicap et de mort prématurée dus à des catastrophes naturelles, des maladies, des famines, des injustices politique, sociale et économique. En tant que victimes, les pauvres deviennent des objets et non plus des sujets. À contrario, le développement authentique et durable découle de la volonté de mettre en valeur les aptitudes et le potentiel des personnes. Cette ligne d'action repose sur la conviction que tout être humain doit avoir la possibilité de déployer ses connaissances, ses talents et ses compétences pour s'épanouir harmonieusement et améliorer son existence et celle du ménage et de la communauté. La lutte contre la pauvreté est tout simplement une lutte pour l'humanité.

Toujours soucieux d'améliorer son impact et d'obtenir des résultats durables, le FIDA a entrepris une série d'activités qui ont culminé, fin 2001, avec la formulation du nouveau *Cadre stratégique du FIDA 2002-2006*. Prenant pour point de départ les objectifs de développement du Millénaire, ce texte met surtout l'accent sur l'engagement qui a été pris de réduire de moitié d'ici 2015 la proportion de la population mondiale dont le revenu est inférieur à un dollar par jour. Il constitue aussi un prolongement du précédent cadre stratégique, qui couvrait la période 1997-2001, ainsi que des évaluations régionales de la pauvreté, du *Rapport 2001 sur la pauvreté rurale* et du FIDA V: Plan d'action 2000-2002.

Conformément à la nouvelle formulation de sa mission *Œuvrer pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté* – telle qu'ils la perçoivent – le Fonds va continuer à promouvoir le progrès social, l'équité entre les sexes, la création de revenus, l'amélioration de l'état nutritionnel, le respect de l'environnement dans une optique a long terme et la bonne gouvernance. Le FIDA concentrera ses projets et programmes ainsi que ses activités de concertation et de plaidoyer sur trois objectifs stratégiques: i) renforcer les capacités des ruraux pauvres et de leurs organisations, ii) rendre plus équitable l'accès aux ressources naturelles productives et à la technologie, et iii) élargir l'accès aux services financiers et aux marchés. "Concrètement, il s'agit de développer et renforcer les organisations des pauvres pour qu'elles puissent s'attaquer aux problèmes qu'elles jugent critiques, d'améliorer l'accès aux connaissances afin que les plus défavorisés puissent tirer parti des possibilités qui s'offrent à eux et surmonter les obstacles, d'étendre l'influence exercée par les pauvres sur les politiques et les institutions publiques et de les mettre en meilleure position de négociation sur le marché. Tous les choix stratégiques du FIDA (qui s'incarnent dans ses stratégies par région, par pays et par thème; ses activités de prêt et de don; sa contribution aux documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté; ses initiatives de concertation et le choix de ses partenaires de développement) seront fondés sur ces principes."[1]

Le Sommet du Millénaire a clairement indiqué à la communauté internationale que la réduction de la pauvreté est une priorité. Ainsi, le FIDA et ses partenaires se situent dans un nouveau contexte, créateur de nouvelles opportunités, dans lequel le Fonds doit assumer un rôle à la fois direct et proactif. Le défi à relever sera de créer, avec ses partenaires, les conditions dans lesquelles les pauvres peuvent se libérer des privations et de la vulnérabilité.

Engagement financier du Fonds

À la soixante et onzième session du Conseil d'administration, le programme de travail pour 2001 a été approuvé à hauteur de 393,7 millions de USD (307,0 millions de DTS), (Tableau 1), étant entendu qu'il serait révisé à la hausse en cours d'année au cas où des ressources deviendraient disponibles pour engagement.

De fait, le programme de travail a augmenté en 2001 pour atteindre au total de 433,9 millions de USD (341,1 millions de DTS) en fin d'année, comprenant un programme de prêts approuvés de 403,1 millions de USD (316,8 millions de DTS) et un programme de dons d'assistance technique de 30,8 millions de USD (24,3 millions de DTS).

La cinquième reconstitution des ressources du FIDA a pris effet le 7 septembre 2001, date à laquelle le montant total des instruments de contribution déposés auprès du Fonds par les États membres représentait l'équivalent de 50% du total des annonces, soit 435,7 millions de USD. Depuis, les annonces de contributions supplémentaires ont porté le montant total de la reconstitution à 451,4 millions de USD à la fin de 2001, ventilés comme suit: 350,5 millions de USD annoncés par des États membres de

[1] Cadre stratégique du FIDA 2002-2006

> Tableau 1
Répartition des ressources pour 2001

Programme de travail approuvé (2001)	2000 (en millions de DTS, à 1,39647 DTS/USD)	2000 (en millions de USD)	Augmentation réelle (diminution) (en millions de USD)	Montant proposé pour 2001 (en millions de DTS, à 1,28231 DTS/USD)	Montant proposé pour 2001 (en millions de USD)
Programme de prêts	319,4	446,0	(80,9)	284,7	365,1
Programme de dons	25,9	36,2	(7,3)	22,3	28,6
Total	345,3	482,2	(88,2)	307,0	393,7

Programme de dons d'assistance technique approuvé (2001)	2000		2001	
	Montant approuvé (en millions de USD)	% du programme global de dons	Montant proposé (en millions de USD)	% du programme global de dons
Recherche agricole	8,51	23,51	5,44	19,03
Autre recherche, formation et autres	12,34	34,09	9,04	30,96
Exécution accélérée des projets et autres appuis à l'exécution	1,50	4,14	1,50	5,88
Fonds d'élaboration des projets	9,15	25,28	8,83	30,88
Programme de coopération élargie (FIDA/ONG)	2,55	7,04	1,63	5,70
Évaluation de l'environnement	0,40	1,10	0,40	1,40
Mécanisme spécial d'intervention	1,75	4,84	1,75	6,15
Total	36,20	100,00	28,59	100,00

l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (liste A), dont une contribution spéciale d'un montant équivalant à 15,5 millions de USD pour le Programme conjoint – Fonds belge de survie (PC.FBS), 45,1 millions de USD provenant de pays membres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) (liste B), et 55,7 millions de USD promis par les pays en développement emprunteurs (liste C).

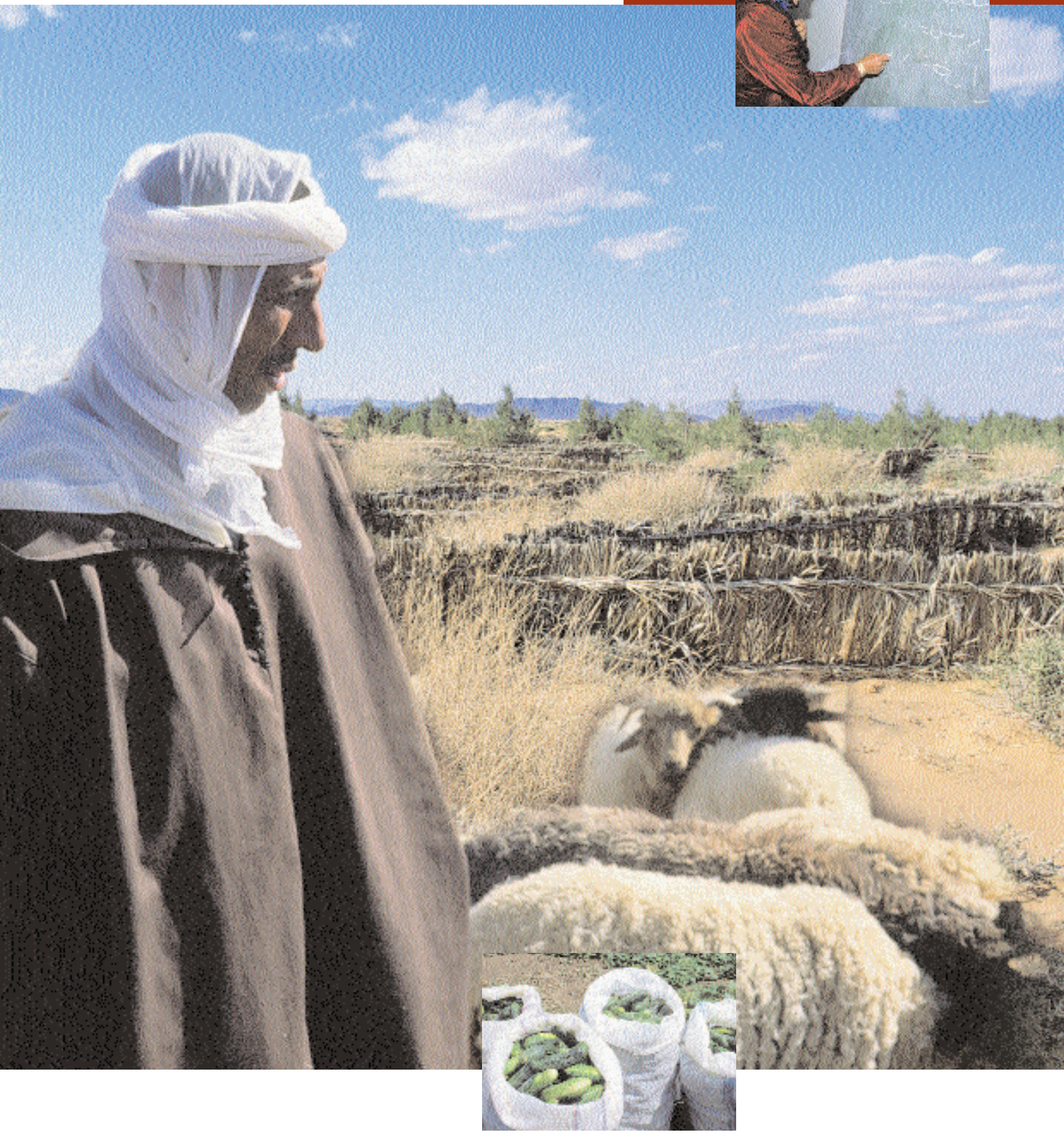
Les fonds d'affectation spéciale (services de consultants) financent les services des consultants recrutés par le FIDA pour concourir à l'élaboration, à l'exécution et à l'évaluation de ses projets et programmes. Ils financent aussi des activités comme l'évaluation des politiques, les études sur l'investissement et les activités de renforcement des capacités locales. En 2001, le Danemark y a versé 492 440 USD, les Pays-Bas 405 000 USD et le Royaume-Uni 500 000 USD.

Les fonds d'affectation spéciale (programmes) servent à financer les activités fondées sur une approche thématique ou à cofinancer les composantes des projets et programmes du FIDA. En 2001, ils ont été alimentés par l'Italie (2,7 millions de USD), l'Irlande (1,1 millions de USD), le Japon (500 000 USD), le Portugal (178 000 USD) et la Suisse (170 000 USD). Ils ont permis de financer en totalité ou en partie diverses activités dans quatre grands domaines: analyse et concertation politiques, évaluation d'impact, gestion des connaissances et établissement de partenariats stratégiques.

Le FIDA et l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE). Le FIDA s'est engagé à alléger la dette de vingt-quatre pays, pour un montant total d'environ 176 millions de USD en valeur actualisée nette. En admettant que les conditions au point d'achèvement soient promptement remplies et que le service de la dette soit remis à 100% en attendant que les objectifs soient atteints, cet engagement représente 266 millions de USD échelonnés sur 2 à 30 ans, selon les pays, avec un maximum dans la période 2003-2007. Au chapitre des décisions louables, il convient de signaler que le Gouvernement des Pays-Bas a fait au fonds spécial du FIDA pour l'Initiative PPTE une contribution complémentaire équivalant à environ 15 millions de USD, et que le Gouvernement allemand a pour sa part affecté sur sa contribution au fonds spécial PPTE administré par la Banque mondiale l'équivalent de 7 millions de USD pour des créances dues au FIDA, montant qui sera décaissé sur trois ans.

Maintenir le cap

En 2001, le Fonds a maintenu le cap sur sa vision, sa mission et ses valeurs de trois manières. Il a approfondi sa connaissance des structures, des causes et de la dynamique de la paupérisation rurale, par des rapports, études et ateliers dont les conclusions ont été publiées en version imprimée ou sur son site web. Il a également utilisé ces rapports et analyses pour orienter ses stratégies régionales et l'architecture de ses projets. Enfin, il a continué à mettre au point des indicateurs pour mesurer les effets positifs de ses interventions – ce genre d'indicateur étant en définitive le seul valable.



Rapport 2001 sur la pauvreté rurale

Le principal événement éditorial de l'année pour le FIDA a été la publication du *Rapport 2001 sur la pauvreté rurale – Comment mettre fin à la pauvreté rurale.* Cet ouvrage, qui a été bien accueilli par les professionnels du développement et un large public, a été lancé le 5 février à New York par M. Kofi Annan, Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Ses analyses, arguments et recommandations découlent de deux prémisses: la pauvreté n'est ni naturelle ni inévitable, et son caractère massif – plus de 1,2 milliard d'êtres humains en situation de pauvreté absolue sont condamnés à une vie trop brève rongée par la malnutrition, la maladie et l'analphabétisme – n'est plus acceptable, ni sur le plan de la morale ni en termes de realpolitik. Le rapport montre que les pauvres, et en particulier les femmes, ne doivent pas être perçus comme un fardeau pour les sociétés, mais au contraire être considérés avec justesse comme des microentrepreneurs courageux et souvent efficaces, qu'ils soient petits exploitants agricoles, éleveurs, artisans-pêcheurs, petits commerçants ou artisans. L'appui au développement peut aider les pauvres à accroître encore leur contribution à la production et aux échanges, ce qui aurait pour effet de stimuler plus durablement la croissance économique mais aussi de renforcer la cohésion sociale.

Le rapport note que, alors que les trois quarts des pauvres de la planète vivent dans des zones rurales, la part de l'aide publique au développement dévolue à l'agriculture est tombée aujourd'hui à environ 12%, contre environ 20% à la fin des années 80. On sait pourtant que la production d'aliments de base et le rendement des cultures vivrières ont une incidence majeure sur les chiffres de la pauvreté. Ainsi, le fort accroissement du rendement des denrées de base au cours des années 70 et une grande partie de la décennie suivante a eu pour corollaire un recul accéléré de la pauvreté. Mais, la croissance des rendements s'est ralentie dans les années 90 (en grande partie sous l'effet de la diminution des aides financières à la recherche et à la vulgarisation agricoles), et le recul de la pauvreté a marqué le pas.

De plus, il ressort du rapport que l'élimination de la pauvreté implique une action aux côtés des pauvres pour les aider à vaincre les obstacles qui les empêchent d'avancer. Les gains de production obtenus par eux auront un impact beaucoup plus large sur la pauvreté qu'une augmentation de revenus équivalente dans des groupes moins défavorisés. Bref, la croissance doit profiter aux pauvres, autrement dit donner des moyens d'intervention aux pauvres et donc les libérer d'une marginalisation léguée par l'histoire. Les principaux éléments de ce renversement de tendance sont l'accès aux services économiques, aux soins de santé primaires et à l'instruction élémentaire. Les pauvres doivent également s'organiser, surtout dans leurs communautés, afin de faire prévaloir leurs points de vue et leurs intérêts et de peser davantage sur les décisions qui concernent l'utilisation des ressources locales.

Pourtant, cette autonomisation n'aura guère de sens si les pauvres n'ont pas les moyens matériels d'accroître leur production et leurs revenus. Le rapport étudie quatre facteurs essentiels – accès aux ressources, technologies, marchés et institutions – et analyse les politiques et stratégies qui pourraient renforcer la position des pauvres.

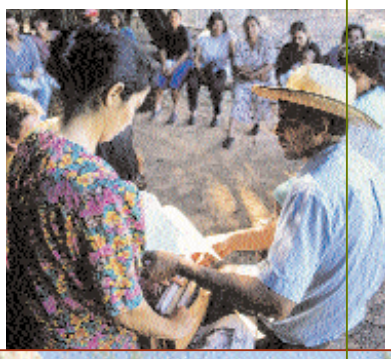
En ce qui concerne les ressources, les deux biens primordiaux sont la terre et l'eau. Le rapport plaide en faveur des réformes agraires fondées sur la collaboration, et parfois les règles du marché. Par ailleurs, la raréfaction de l'eau est un facteur de tensions entre les groupes et aussi entre les nations, d'où la nécessité de mobiliser davantage de ressources et de nouvelles technologies et d'associer directement les usagers à la recherche de solutions viables et plus équitables face aux difficiles questions de la surconsommation de l'eau et des droits d'usage.

En deuxième lieu, le capital humain et l'aptitude au travail sont essentiels pour les pauvres. L'amélioration des capacités en termes de connaissances, de savoir-faire et de technologies modernes a une incidence majeure sur la productivité des pauvres, mais aussi sur leur dignité. Dans de nombreuses régions du monde, la productivité des petits paysans ne représente que le tiers environ du niveau qu'elle pourrait atteindre dans des conditions d'exploitation optimales. Souvent, l'innovation technologique est sans intérêt pour les pauvres ou hors de leur portée. De plus, la faiblesse des services de vulgarisation, la pénurie de fournisseurs de semences, d'engrais et de prestataires de services financiers ruraux, le manque de débouchés sont autant d'obstacles qui ôtent aux pauvres des possibilités d'accès aux technologies de qualité, voire le désir d'en bénéficier. De son côté, la recherche tend à faire l'impasse sur les besoins des pauvres, par exemple en produits agricoles, en bétail ou en médicaments.

Le troisième élément est celui des marchés, qui joue un rôle croissant dans les systèmes de subsistance des pauvres. Si les producteurs ruraux s'organisaient pour disposer constamment des informations les plus récentes sur les marchés et si les routes rurales étaient améliorées de manière à réduire les coûts de transaction, les marchés pourraient devenir de puissants alliés de la lutte contre la pauvreté.

Le rapport évoque en quatrième lieu les institutions – au sens d'entités et de règles – qui arbitrent les exigences concurrentes des différents groupes sociaux. La question qui se pose concerne les mesures à prendre pour que les pauvres se fassent mieux entendre dans les instances officielles et non officielles qui influent sur leur existence. Les nouvelles approches institutionnelles de décentralisation, d'autonomie locale et de services financiers pour les ruraux pauvres offrent une large palette d'instruments pour éliminer la pauvreté. Les systèmes financiers envisageables vont des microfinancements et banques villageoises aux banques commerciales modifiées et banques de développement rural. Par ailleurs, la présence des pauvres dans les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations de la société civile est souvent vitale pour la défense de leurs intérêts.

Tout en insistant sur la nécessité et l'utilité des partenariats entre les organismes internationaux et nationaux de développement, le rapport souligne enfin que le partenariat essentiel est celui qui doit être forgé avec les pauvres eux-mêmes. Leur optimisme, leur dynamisme, leur capacité à tirer parti à la fois des savoirs, des savoir-faire locaux et des innovations venues de l'extérieur sont autant de facteurs décisifs pour que la lutte contre la pauvreté soit couronnée de succès.



Évaluations régionales de la pauvreté et stratégies

En complément de son *Rapport 2001 sur la pauvreté rurale*, le FIDA a procédé au cours de l'année à des évaluations régionales de la pauvreté analysant la structure, les causes et les caractéristiques de la pauvreté dans chaque division géographique du Fonds. Les analyses et conclusions de ces différents bilans ont servi à formuler les stratégies régionales qui guident les décisions opérationnelles du Fonds en matière de réduction de la pauvreté et dont l'expression concrète est le programme de travail annuel de l'organisation.

Ces stratégies tiennent compte à la fois des constantes structurelles de la pauvreté dans les régions concernées et de ses spécificités locales. Les thèmes stratégiques communs sont l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes; l'accès des pauvres aux ressources productives de base telles que la terre, l'eau et les forêts; le renforcement des capacités des organisations de la base; la gestion participative des ressources naturelles; des services de financement rural viables; et la décentralisation.

La stratégie pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre (Afrique I) s'articule autour de quatre objectifs liés par des rapports synergiques: renforcer les capacités des ruraux pauvres et de leurs organisations et orienter plus résolument les politiques et les institutions de développement rural en direction des pauvres; accroître la productivité de l'agriculture et des ressources naturelles et améliorer l'accès à la technologie; augmenter les revenus ruraux par un meilleur accès aux capitaux et aux marchés; et réduire la vulnérabilité aux principales menaces qui pèsent sur les moyens de subsistance des ruraux. Dans cette perspective, l'appui au développement technique privilégie le développement agricole durable, en tenant compte tout particulièrement des besoins des femmes et des jeunes; les services financiers ruraux pour les populations isolées n'ayant jamais eu accès au financement mais pouvant être intégrées au secteur financier national; le renforcement des capacités pour appuyer le développement local; et la création d'infrastructures de base. Il y a dans la région 120 millions de pauvres, dont 75% (soit 90 millions) vivent dans des zones rurales.

La stratégie pour l'Afrique orientale et australe (Afrique II) met l'accent sur l'accès efficace et équitable des paysans aux marchés; les mesures en faveur des ruraux pauvres (mise en place de services financiers viables et accès à la terre et à l'eau); et la promotion des technologies rurales et des systèmes d'information. La division a également élaboré une stratégie pour atténuer l'impact social et économique du VIH/sida sur les bénéficiaires des projets du FIDA dans la région, adossée à un certain nombre de dispositifs: programmes d'information sur le VIH/sida, soins et soutien sur les lieux de travail; adaptation des moyens d'existence, des mesures de sécurité alimentaire et de suivi nutritionnel; et filets de sécurité socioéconomiques. La région se compose de 21 pays comptant au total quelque 350 millions d'habitants, le pourcentage des pauvres vivant en dessous du seuil de pauvreté atteignant dans la majorité des pays 40 à 50% de la population. Quelque 260 millions de personnes (soit 73% de la population de la région) sont des ruraux, en situation de pauvreté extrême pour plus de la moitié d'entre eux. Dans les pays où ce genre de données est disponible, on note que près de la moitié des habitants vivent avec moins de un dollar par jour, le pourcentage atteignant 85% en Zambie, 72% à Madagascar et 69% en Ouganda, alors qu'il est inférieur à 25% en Afrique du Sud.

La stratégie pour l'Asie et le Pacifique vise à briser l'engrenage socioéconomique et politique de la marginalisation qui conduit à la pauvreté. L'expérience sur le terrain a montré que, dans cette région, la pauvreté était concentrée géographiquement sur les hauts plateaux, dans les zones montagneuses, sur quelques zones littorales et plaines semi-arides. Les groupes sociaux les plus touchés sont les femmes, les autochtones, les paysans sans terre et les agriculteurs marginaux. La stratégie consiste à aider les ménages ruraux pauvres à mieux résister aux chocs économiques d'origine extérieure en leur donnant un meilleur accès aux biens productifs, y compris à la terre et aux ressources communes telles que les forêts et l'eau. Elle privilégie donc la concertation en matière d'orientations et d'impact, le renforcement des institutions de la base, le rôle accru des femmes en tant qu'agents du changement, le couplage des savoirs traditionnels et des technologies modernes, les systèmes de régénération agricole et forestière et les mécanismes de financement rural pour les activités agricoles et non agricoles. Quelque 800 millions d'habitants de la région vivent avec moins de un dollar par jour; 90% d'entre eux sont des ruraux.

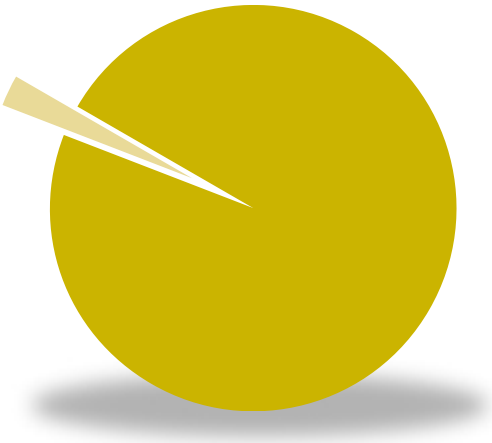
En ce qui concerne l'Amérique latine et les Caraïbes, le FIDA s'est fixé pour objectif d'éliminer la pauvreté rurale. Sa stratégie s'appuie sur trois données fondamentales: i) les caractéristiques particulières de la pauvreté rurale dans la région; ii) la sous-performance économique et la situation d'urgence constatées dans plusieurs pays; et iii) l'expérience acquise dans la région. La pauvreté rurale et les inégalités restent des problèmes majeurs. Les ruraux pauvres sont généralement dans une situation plus critique que les habitants des villes (environ 64% de la population rurale vit en dessous du seuil de pauvreté). On dénombrait plus de 77 millions de pauvres dans les zones rurales en 1999, année où le pourcentage global de ruraux pauvres s'est établi à 63,7%, contre 59,9% en 1980. Cette situation est aggravée par le niveau des inégalités qui se classe parmi les plus élevés du monde. Les éléments de la stratégie du FIDA sont les suivants: autonomisation des ruraux pauvres, exploitation des possibilités du marché, ouverture d'une concertation sur les politiques, partenariats, et promotion de l'apprentissage et de l'innovation dans et entre les régions. Les thèmes transversaux sont la problématique hommes-femmes et la gestion écologiquement viable des ressources naturelles.

La stratégie pour le Proche-Orient et l'Afrique du Nord concerne les pays de la région emprunteurs du FIDA ainsi que les nouveaux États membres d'Europe centrale et orientale et les nouveaux États indépendants de l'ex-Union soviétique. Celle qui a été appliquée au premier groupe cette année était axée sur la gestion participative des ressources naturelles, l'intégration des femmes, l'amélioration des technologies d'exploitation des terres arides, la décentralisation, la gestion des situations d'après-conflit, le partage des connaissances par les mises en réseau. La stratégie mise en œuvre pour le deuxième groupe, celui des économies dites "en transition", a privilégié la création d'institutions conformes aux règles du marché, la privatisation des services ruraux agricoles et financiers, et la remise en état des infrastructures.

Groupes cibles prioritaires

Les bénéficiaires prioritaires des projets du FIDA restent les ruraux confrontés à la grande pauvreté chronique. Ces populations maintenues dans une pauvreté structurelle extrême et tenace du fait des rapports de force socioéconomiques et politiques dominants sont souvent négligées par l'aide "ordinaire" au développement. Leur situation présente assez souvent des points communs: appartenance à une minorité ethnique, représentation nulle ou très marginale dans les institutions chargées de répartir et de gérer les ressources, instabilité politique, dépendance vis-à-vis d'une base de subsistance étroite, écologiquement fragile ou éloignée, et absence des infrastructures et des services les plus élémentaires.

> GRAPHIQUE 1
Bénéficiaires directs des projets et programmes approuvés en 2001[a]



[a] À partir des données contenues dans les rapports d'évaluation prospective des projets. Quand les chiffres portaient sur le nombre de ménages et non d'individus, le nombre de bénéficiaires a été estimé sur la base de cinq personnes en moyenne par ménage.

- 15,8 millions de personnes
  24 projets entrepris à l'initiative du FIDA (conception et développement)
- 0,4 million de personnes
  Un projet entrepris à l'initiative de la Banque asiatique de développement avec un cofinancement du FIDA

Les "bénéficiaires directs" sont les familles ou les ménages dont au moins un membre participe à une ou plusieurs activités du projet – par exemple crédit, intrants, formation, amélioration des terres, aide à la microentreprise.

Les "bénéficiaires indirects" désignent un groupe beaucoup plus large qui aura accès aux biens et services nouveaux ou améliorés, légués par le projet: infrastructures villageoises et locales (essentiellement routes et réseaux d'adduction d'eau), mise en valeur des parcours et domaines communaux, services financiers ruraux, renforcement des services de vulgarisation agricoles et autres systèmes de transfert technologique, centres de soins de santé, établissements scolaires, circuits commerciaux améliorés et appui aux organisations et initiatives communautaires.

Sur la base des estimations de participation des femmes aux projets déjà exécutés, on peut considérer qu'en moyenne 40% environ des bénéficiaires des projets du FIDA sont des femmes chefs ou soutiens de famille.

Le FIDA veille particulièrement à ce que ses projets profitent aux femmes rurales. Car, lorsque tout le monde est très pauvre, les femmes le sont encore plus que quiconque. Dans de nombreuses régions du globe, ce sont principalement elles qui produisent, et presque toujours elles qui gèrent la sécurité alimentaire. Mais surtout, au-delà des particularités culturelles et de leur rôle commun de perpétuation physique et sociale de la famille, elles sont généralement de dynamiques vecteurs du changement. Ainsi, ce sont elles plutôt que les hommes qui créent des réseaux informels d'échange d'informations, des groupes d'auto-assistance pour l'épargne et le crédit, et des formules de partage du travail et des tâches domestiques. La stratégie du FIDA en direction des femmes s'articule autour de neuf objectifs de base: amélioration qualitative et quantitative des données et analyses ventilées par sexe; accès protégé et renforcé des femmes à la terre et aux autres ressources naturelles; allègement des contraintes qui grèvent le temps et le labeur des femmes; meilleur accès des femmes aux services financiers ruraux; prise en compte des sexospécificités dans les systèmes de technologie agricole; formation des femmes rurales, qui doivent améliorer leurs savoir-faire et être mieux informées pour augmenter leurs revenus; facilitation de la communication entre les femmes rurales et les autres acteurs du changement; application de stratégies locales décentralisées visant à associer les femmes pauvres aux décisions concernant le développement local; et contribution renforcée des femmes à la santé et à la sécurité alimentaire de la famille.

Améliorer l'impact et son évaluation

Le Cadre stratégique du FIDA pour 2002-2006 est guidé par les deux principes de base de la hiérarchisation des priorités et de l'impact démontrable. L'efficacité des projets est clairement tributaire de l'aptitude à en mesurer en temps opportun l'impact quantitatif et qualitatif. Par conséquent, le Fonds s'est surtout attaché au cours de l'année à affiner ses méthodes d'évaluation de l'impact de son combat contre la pauvreté, le but étant de faire ressortir les résultats obtenus, le nombre de pauvres dont le niveau de vie a augmenté, les types de développement constatés, et lesquels se sont avérés les plus efficaces et pourquoi.

Il est crucial de tirer des enseignements de ces évaluations afin de maintenir le cap et d'amplifier l'impact de la contribution du FIDA à la lutte contre la pauvreté. Le Bureau de l'évaluation et des études du Fonds procède à des examens indépendants qui viennent s'ajouter aux auto-évaluations du Département gestion des programmes. En 2001, le FIDA a conduit 24 évaluations, soit deux évaluations institutionnelles consacrées respectivement aux innovations reproductibles (voir encadré 6) et aux dons d'assistance technique, quatre programmes de pays (Papouasie-Nouvelle-Guinée, Sri Lanka, Syrie et Viet Nam), six évaluations thématiques et douze évaluations de projet.

Mettre les pauvres sur la voie de la prospérité

Dans la mesure où la paupérisation est liée à l'exclusion et à la marginalisation, son recul exige essentiellement un travail d'intégration. Le défi, pour le FIDA, consiste à poursuivre son action en faveur des plus démunis par des moyens propres à les rapprocher des sources de croissance personnelle, culturelle et économique. Le Fonds doit à la fois rester fidèle à son mandat – venir en aide aux "plus pauvres des pauvres" – et optimiser son retour sur investissement grâce à des articulations systémiques efficaces. En 2001, il a établi des liaisons à différents niveaux et dans divers domaines.

Pour beaucoup de groupes cibles des programmes du FIDA, l'absence de spécialisation économique locale impose encore de privilégier l'élargissement de l'accès aux ressources agricoles de base que sont la terre et l'eau. Dans la mesure du possible, l'augmentation de la productivité agricole est mise à profit pour développer l'économie rurale non agricole. Les projets du FIDA font une place particulière à l'amélioration des perspectives d'emploi dans ce secteur, notamment par le biais de microfinancements pour la constitution de fonds de roulement. Le plus souvent, l'accès amélioré aux ressources, les gains de productivité et la diversification doivent être négociés et réalisés dans des zones écologiquement fragiles. Presque tous les pays bénéficiaires de l'Initiative PPTE sont situés dans de tels milieux – zones tropicales ou arides – et on estime que près de 65% des pauvres de la planète vivent dans des régions sujettes à la sécheresse et à la désertification. Dans les situations de ce genre, l'incapacité à établir des partenariats ouverts et respectueux des différences peut entraîner une dégradation irrémédiable de l'environnement.

encadré 1

> Améliorer l'accès des pauvres aux ressources productives de base: Projet d'amélioration des cultures de décrue à Maghama en Mauritanie

Ce projet financé au moyen d'un prêt du FIDA d'un montant d'environ 11 millions de USD a démarré en juin 1993 et s'est achevé à la fin de décembre 2000. L'un de ses principaux objectifs était de garantir aux paysans sans terre un accès plus large et plus sûr aux ressources foncières. L'accès aux terres était traditionnellement contrôlé par une petite minorité de propriétaires et les droits d'exploitation coutumiers étaient à la fois de courte durée (une année) et en général payants (en nature ou en services rendus). Dans les années de faible pluviosité, les propriétaires conservaient naturellement pour leur propre usage les superficies réduites laissées par le retrait des eaux, d'où des possibilités d'accès encore plus limitées pour les paysans sans terre dans des périodes où ils étaient particulièrement vulnérables à l'insécurité alimentaire.

Le projet s'est traduit par la construction d'ouvrages de maîtrise des crues qui ont porté à quelque 9 000 hectares (contre 3 000 auparavant) la superficie moyenne des terres de décrue. Le financement des travaux n'a été autorisé qu'après que les parties prenantes locales, propriétaires et paysans sans terre, eurent signé une entente foncière garantie par le Gouvernement. Ce dispositif a été un facteur très motivant dans le règlement des questions foncières existantes.

Le processus d'introduction du nouveau régime foncier s'est articulé en plusieurs phases. La première, celle de l'enquête sociale, a révélé que l'entité sociale dominante n'était pas la famille nucléaire mais la *gallé* (famille élargie). Les droits d'utilisation des terres transcendaient les limites territoriales des villages pour s'inscrire dans des rapports multidimensionnels entre les villages, les *gallés* et les membres des *gallés*. L'enquête a également montré que les terres de décrue ne pouvaient être attribuées en parcelles fixes puisque leur superficie variait considérablement d'une année à l'autre et que le potentiel productif des parcelles dépendait de leur emplacement sur les versants des vallées inondées. Elle a révélé par ailleurs que les droits fonciers coutumiers progressaient par paliers du droit d'exploitation précaire à la propriété de la terre. Une deuxième enquête a permis de déterminer les droits d'accès à la terre des villages, des *gallés* et des individus au sein des *gallés*.

L'étape suivante a été celle de l'élaboration, par un groupe de propriétaires terriens, d'un projet d'accord dénommé *entente foncière*. Cette entente a fait l'objet d'une intense campagne d'information, suivie de discussions dans tous les villages concernés. Elle énonçait les principes suivants: i) maintenir les droits de propriété coutumiers, ii) garantir l'accès des populations autochtones aux terres de décrue, iii) interdire les conditions d'affermage abusives, et iv) donner aux paysans sans terre un droit d'exploitation des terres assorti d'une garantie d'au moins 15 ans.

Le projet d'entente a ensuite été adopté par 25 des 28 villages, les trois autres ayant l'intention de l'adopter dans un proche avenir. Bien que de tradition encore essentiellement orale, dix villages ont accepté d'inscrire en détail leur dispositif foncier dans un *procès verbal d'insertion (PVI)*, signé par toutes les parties directement concernées ainsi que par les autorités locales coutumières et officielles. Les autres villages comptent faire de même dans l'année qui vient. Trois années après l'achèvement des ouvrages de maîtrise des crues, le nouveau régime foncier semble tenir, et aucun litige n'a été signalé. La deuxième phase du projet, actuellement en préparation, consolidera les dispositifs fonciers autochtones établis dans le cadre de l'initiative initiale.

La gestion des connaissances joue un rôle croissant dans les opérations du FIDA. Elle implique entre autres la mise en place de réseaux entre les agents du développement et les ruraux pauvres pour favoriser les échanges mutuellement féconds et la diffusion de l'information, enrichir les analyses, améliorer les techniques et les savoir-faire. L'ouverture d'espaces de dialogue et l'organisation cohérente des idées et des données sont deux conditions préalables pour que les acteurs du développement soient mieux informés et formés, et par conséquent mieux armés pour prendre des initiatives viables et obtenir des résultats durables. En ce qui concerne la technologie, par exemple, les petits agriculteurs sont des partenaires dynamiques des chercheurs et des agents de vulgarisation quand il s'agit d'identifier les problèmes d'ordre technique puis de mettre au point et diffuser des technologies appropriées et adaptables. L'assistance est ciblée sur les cultures vivrières et les animaux d'élevage traditionnellement produits et consommés par les ruraux pauvres.

Institution de taille relativement modeste mais ayant acquis au fil de ses projets une connaissance hors pair du problème de l'extrême pauvreté et des méthodes éprouvées pour la faire reculer, le FIDA a conscience de la nécessité de favoriser la transposition et l'amplification des réussites par des concertations et des partenariats stratégiques avec les gouvernements et les organismes qui partagent ses préoccupations en matière de développement. La concertation est primordiale à la fois pour optimiser l'impact et pour utiliser efficacement l'aide au développement. Les partenariats ont plusieurs objectifs: transposer et élargir les réussites au moyen de cofinancements, renforcer l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de réforme macroéconomique servant les intérêts des pauvres, mettre en commun les capacités institutionnelles et tirer parti des avantages comparatifs des partenaires, et diffuser les connaissances en matière de politiques et de pratiques.

encadré 2

> Concertation et partenariat stratégique: L'Office albanais de développement des zones montagneuses

L'Office de développement des zones montagneuses (ODZM) a été créé par le Gouvernement albanais dans le cadre du Programme de développement des zones montagneuses, un projet dû à l'initiative du FIDA. Ce petit service technique de programmation et de ressources est devenu pour le gouvernement l'institution nationale de prédilection pour développer les zones montagneuses. Son conseil d'administration réunit les représentants du cabinet du Vice-Premier Ministre, de plusieurs Ministères (finances, coopération économique et commerce, agriculture, administrations locales), et d'un Ministère d'État (lutte contre la corruption). Cette composition montre bien la portée et l'ampleur de la représentativité et de l'optique intersectorielles de l'ODZM, seule instance régionale, nationale, transnationale et internationale de développement des zones montagneuses dont dispose l'Albanie. Autrement dit, l'Office est l'institution par laquelle l'action de développement peut être entreprise sur la base des systèmes et des structures sociales et économiques spécifiques de la zone ainsi que des besoins, des politiques, priorités et pratiques qui en découlent.

Les principales fonctions de l'ODZM en termes de programmation sont les suivantes:

- contribuer à l'élaboration des politiques du gouvernement, concourir à leur articulation technique, diffuser et exploiter les données d'information de différentes manières;
- utiliser ces données pour définir et élaborer une stratégie de développement pour les zones montagneuses;
- traduire cette stratégie en un portefeuille d'investissements préalablement identifiés et hiérarchisés par ordre de priorité.

Les principales fonctions de l'Office en ce qui concerne les ressources consistent à:

- établir et tenir une base de données économiques, sociales et techniques actualisée et la plus complète possible sur le développement des zones montagneuses;
- conduire des recherches complémentaires et spécifiques ainsi que d'autres études;
- participer, au besoin, à l'évaluation prospective des projets de développement;
- conserver une capacité de suivi et d'évaluation pour permettre au gouvernement et autres parties prenantes de mesurer les progrès, les résultats et l'impact des activités;
- promouvoir, documenter et faire connaître le cadre juridique des institutions et transactions concernées;
- établir des contacts et répertorier les organismes compétents;
- établir des contacts et répertorier les fournisseurs de matériel et produits et les prestataires de services techniques, administratifs et financiers;
- apporter des capacités de soutien médiatique dans les secteurs de l'éducation, de la formation et de la publicité; et
- apporter, par l'intermédiaire du Fonds de financement des zones montagneuses, le soutien modulé requis pour mettre en place les services financiers ruraux qui aideront ces zones dans leur transition vers l'économie de marché et la privatisation.

L'ODZM est un bon exemple d'institution novatrice ayant su créer un large espace de concertation et de partenariat grâce à sa vision systémique de la lutte contre la pauvreté. Son rôle de facilitation des rapprochements entre pouvoirs publics, entreprise privée et secteur financier, étayé par une base de données et une stratégie d'investissement cohérentes, a su convaincre les cofinanceurs.

Accroître l'accès aux ressources de base, améliorer les flux et la qualité des connaissances et informations, s'accorder sur des politiques appropriées et veiller à la cohérence et à la complémentarité des aides n'ont de sens que dans la mesure où les ruraux pauvres sont individuellement et collectivement capables d'en tirer parti. Le renforcement des capacités et des institutions des pauvres, l'édification de coalitions rassemblant les pauvres et ceux qui les soutiennent sont d'importants éléments dans la constitution de réseaux au service d'un développement réussi.

encadré 3

> Renforcement des capacités et des coalitions intéressant les pauvres: Expérience acquise par le FIDA dans le cadre du Programme de développement intégré participatif en zone non irriguée dans le contexte de l'après-crise en Indonésie (PIDRA)

Former une coalition signifie s'allier avec des partenaires institutionnels poursuivant le même objectif de promotion et de sauvegarde des intérêts des pauvres en matière de développement, puis renforcer ce lien en investissant dans le développement des capacités. Comme cette démarche procède d'une vision commune partagée par toutes les parties prenantes, l'autonomisation des pauvres et la croissance concomitante de leur capital politique, économique, social et humain ne représentent pas une menace pour les institutions participantes, mais l'aboutissement souhaitable de leur collaboration.

Le PIDRA illustre le processus d'édification d'une coalition en Indonésie. Étant donné que le programme entend privilégier la dimension humaine, l'un des éléments clés de sa stratégie vise à promouvoir la participation des groupes cibles très pauvres (au choix des investissements économiques et infrastructurels mis à leur disposition) en renforçant leurs moyens d'intervention, leur confiance en eux-mêmes et leur aptitude à l'auto-assistance. Ce développement des capacités des bénéficiaires est accompagné et amplifié par l'action commune des institutions publiques et des acteurs privés aux divers niveaux d'exécution, en fonction des avantages comparatifs des uns et des autres dans le domaine de la réduction de la pauvreté. C'est là un changement considérable par rapport aux anciens schémas imposés d'en haut, qui se soldaient par une adhésion médiocre aux activités des programmes et par une dépendance accrue au lieu de l'autonomie recherchée.

La juste appréciation des avantages potentiels du processus de coalition a servi de point de départ à l'élaboration du programme. Le PIDRA est le résultat de consultations approfondies avec les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux concernés. Les institutions publiques ont reconnu que, pour faire véritablement reculer la pauvreté et produire des résultats durables, elles devaient compléter harmonieusement leurs compétences techniques propres avec les méthodes des ONG qui reposent davantage sur la communauté. Les principes de participation et d'autonomisation des bénéficiaires sur une base de renforcement des capacités et de mobilisation sociale ont été considérés comme des guides essentiels pour toute action engagée dans le cadre des composantes du programme choisies d'un commun accord par les partenaires. L'analyse ultérieure des rapports de pouvoir dans les villages a mis en lumière les possibilités de développement et les handicaps des pauvres, notamment en termes d'accès aux ressources productives de base telles que la terre et l'eau; elle a servi à l'élaboration de la structure institutionnelle du PIDRA. Avec leurs interlocuteurs gouvernementaux (notamment les vulgarisateurs de terrain), les ONG associées au programme ont permis aux pauvres de participer à cette analyse en leur dispensant la formation et les connaissances nécessaires pour évaluer eux-mêmes leurs problèmes et leurs possibilités de développement.

Dans le cadre des initiatives qui ont suivi, les pauvres se sont regroupés par affinités en groupes d'auto-assistance composés aussi bien d'agricultrices que d'agriculteurs. Les plans de travail et budgets annuels du PIDRA sont basés sur les plans de travail annuels des villages établis par les institutions locales, dans lesquelles les pauvres sont représentés par leurs groupes d'auto-assistance. Le programme a renforcé les institutions gouvernementales et non gouvernementales à travers son action de formation et son appui financier, l'objectif étant qu'elles puissent apporter un concours efficace aux initiatives de développement décidées et choisies par les pauvres.

Assurer une communication et une coordination efficaces entre une multiplicité de partenaires d'exécution aux cultures institutionnelles si différentes n'est pas toujours une tâche facile. Mais le fait que tous ces partenaires aient la même vision de leur rôle et de leur vocation – celle de prestataires de services pour les pauvres dans le cadre d'un processus d'autonomisation – a jusqu'à présent aplani les obstacles rencontrés pendant l'exécution du programme. Un an seulement après le démarrage, les bénéficiaires se disent satisfaits des activités en cours, et des résultats prometteurs ont été enregistrés en ce qui concerne l'amélioration des moyens de subsistance.

Les marchés sont évidemment les principaux vecteurs et moteurs de la croissance économique. Les efforts déployés pour augmenter la productivité agricole ne peuvent aboutir que s'ils s'accompagnent d'une bonne appréciation du potentiel du marché. Il faut appliquer une démarche intégrée à tout le continuum qui va de la production à la transformation puis à la commercialisation afin d'augmenter les revenus ruraux et de contribuer de manière significative au progrès économique et au recul de la pauvreté. Le renforcement des liaisons de marché dans un contexte d'économie de marché exige une bonne information commerciale, des approvisionnements en intrants ponctuels et garantis, des entrepôts pour les récoltes, des routes de desserte et des infrastructures de transport, l'accès aux négociants dans des conditions permettant le jeu de la concurrence. Les liaisons en amont impliquent une collaboration avec les sociétés agro-industrielles, et les liaisons en aval des partenariats avec les transformateurs et négociants. Les projets bénéficiant de l'appui du FIDA ont cherché à développer ces articulations au profit des pauvres en encourageant les organisations participatives de la base, en facilitant l'arrivée de prestataires de services et petits négociants du secteur privé, en nouant des liens plus étroits avec l'entreprise privée. Les mesures visant à rendre les paysans ruraux pauvres plus compétitifs – et à faire en sorte que l'environnement politique, réglementaire et juridique qui détermine les termes de l'échange ne les pénalise pas injustement – sont au cœur de l'action engagée par le Fonds pour faire reculer la pauvreté dans le contexte du jeu des marchés. L'émergence accélérée de marchés planétaires, dans le contexte de la mondialisation, pose avec plus d'acuité que jamais la question de l'entrée des pauvres dans le système de marché et de son impact sur leur niveau de vie.

encadré 4

> Liens avec les marchés en Afrique orientale et australe

Les conditions du développement de la petite production rurale dans les populations pauvres ont radicalement changé en Afrique orientale et australe. Avec la disparition ou la contraction des organismes para-publics qui assuraient l'approvisionnement en facteurs de production modernes (dont le crédit) et achetaient les denrées et les produits agricoles d'exportation, les exploitants ruraux sont de plus en plus tributaires des mécanismes du marché. Mais ces mécanismes sont le plus souvent peu développés, et les ruraux pauvres n'ont pas été préparés à exploiter leurs débouchés et à négocier des prix équitables. Ils doivent donc être aidés pour relever ce nouveau défi, une mission désormais inscrite parmi les priorités du FIDA. Le Fonds avait relevé initialement un problème d'approvisionnement en intrants dans la région. La solution choisie a été de créer un modeste réseau de petits distributeurs d'intrants dans les zones marginales du Zimbabwe, grâce à un petit don de CARE. Au vu de ses bons résultats, cette première initiative a été élargie au Kenya, au Mozambique et à la Zambie, avec un don d'assistance technique plus substantiel. L'expérience sur le terrain a toutefois révélé que le problème provenait aussi de la commercialisation des produits et des rapports entre les petits exploitants et les entreprises de transformation. Cet éclairage sur les difficultés des agriculteurs et la position très favorable des gouvernements de la région ont conduit le FIDA à amplifier et élargir rapidement ses engagements. Les nouveaux programmes de prêts pour le Mozambique, la Tanzanie, l'Ouganda et la Zambie font une large place à la commercialisation et aux articulations avec le secteur privé, et les programmes en cours d'exécution (au Kenya et au Zimbabwe par exemple) se sont enrichis de nouvelles composantes. Ainsi, une question nouvelle a suscité de nouvelles approches: priorité aux espaces de concertation associant tous les grands acteurs du marché, insistance sur la participation du secteur privé, et nouveaux dispositifs institutionnels traduisant le fait que la commercialisation ne s'arrête pas aux producteurs et institutions agricoles. De nouveaux partenariats ont également vu le jour. Les problèmes nationaux ou systémiques ont été traités par le biais de cofinancements substantiels (par exemple avec la Banque africaine de développement) et d'une coordination méthodique (par exemple avec l'Agence norvégienne de développement international (NORAD) et l'USAID). La question a également donné lieu à une expansion verticale du programme, axée plus particulièrement sur la création d'institutions et la refonte des politiques. Il est de plus en plus clair que l'enjeu ne se limite pas à l'amélioration du processus de commercialisation. Il s'agit aussi de voir autrement le développement de la petite agriculture, c'est-à-dire de reconnaître le caractère commercial des entreprises des pauvres et les difficultés particulières que pose l'équité des transactions dans les situations d'asymétrie majeure – en termes d'information et de pouvoir économique – parmi les acteurs.

Comme il a été noté au début du présent rapport, la pauvreté est causée par les rapports de pouvoir inégaux qui menacent de plus en plus la stabilité sociale et l'ordre public. On notera donc avec tristesse mais sans surprise que les activités de reconstruction après conflit ou de prévention des conflits doivent souvent être intégrées à l'élaboration et l'exécution des projets du FIDA. L'élimination de la pauvreté sur la base de la participation et du partenariat n'est pas seulement intrinsèquement juste et humaine: elle fait de chaque individu un acteur au service de la paix et de la prospérité.

encadré 5

> Rôle catalyseur du FIDA dans les situations de conflit en Amérique latine et dans les Caraïbes

En Amérique latine et dans les Caraïbes, les guerres civiles et autres formes de lutte parfois violentes menées au nom de la défense – réelle ou supposée – des droits sociaux, économiques et civils des groupes marginalisés sont à la fois des séquelles et des causes de la pauvreté. Elles sévissent dans au moins un tiers des pays de la région, ce qui compromet inévitablement l'efficacité des projets et programmes de lutte contre la pauvreté.

Plusieurs projets de développement financés par le FIDA ont été confrontés à ce problème particulier. Parfois, le Fonds a joué un rôle majeur de *prévention* face aux risques d'escalade d'un conflit. Dans le cas du Projet de développement rural pour les communautés Ngöbe, au Panama, l'appui apporté aux dirigeants autochtones a été l'élément décisif qui a amené le gouvernement à reconnaître officiellement les droits fonciers ancestraux des Ngöbe, que leur disputaient de longue date des exploitants non autochtones.

Ailleurs, le FIDA a été appelé à intervenir dans des situations *d'après-conflit*. Ainsi, le Projet de réhabilitation et de développement dans les régions dévastées par la guerre du Département de Chalatenango (PROCHALATE) en El Salvador, qui concernait une zone en proie à un grave conflit interne, a été élaboré et exécuté après la signature des accords de paix en 1992. L'évaluation terminale préliminaire a montré que le PROCHALATE avait remaillé le tissu social et politique des communautés salvadoriennes déchirées par la guerre et que cette réussite était directement liée aux efforts qu'il avait déployés pour mobiliser l'adhésion des acteurs locaux.

La décision stratégique d'associer les acteurs de la société civile et le gouvernement aux activités de développement au lendemain du conflit a produit l'une des plus remarquables réussites de ce projet. Le FIDA a veillé à ce qu'une bonne douzaine d'ONG participent à l'élaboration et à l'exécution du projet, et a étudié avec le gouvernement les possibilités de participation des ex-combattants en tant que partenaires de développement. Au fil de cette concertation, le Fonds et ses interlocuteurs gouvernementaux ont mieux compris le fonctionnement d'une opération de développement dans une situation d'après-conflit. Depuis, d'autres pays de la région ont demandé l'intervention du FIDA pour élaborer des projets similaires après la signature d'accords de paix.

Au Panama comme en El Salvador, les projets du FIDA ont été de puissants catalyseurs qui ont su optimiser l'impact des programmes du Fonds grâce à leur démarche novatrice et à l'effet démultiplicateur de leurs activités.