

Cote du document: EB 2011/102/R.8/Rev.1
Point de l'ordre du jour: 5 c)
Date: 10 juin 2011
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Ouvrer pour que les
populations rurales pauvres
se libèrent de la pauvreté

Évaluation au niveau de l'institution de la Stratégie du FIDA pour le secteur privé: développement et partenariat

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Luciano Lavizzari

Directeur du Bureau de l'évaluation du FIDA
téléphone: +39 06 5459 2274
courriel: l.lavizzari@ifad.org

Transmission des documents:

Deirdre McGrenra

Fonctionnaire responsable des organes
directeurs
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: gb_office@ifad.org

Conseil d'administration — Cent deuxième session
Rome, 10-12 mai 2011

Pour: **Examen**

Note

Le présent document contient le rapport complet sur l'évaluation au niveau de l'institution de la Stratégie du FIDA pour le secteur privé: développement et partenariat. La réponse de la direction du FIDA sera présentée oralement au cours de la session.



**Document du
Fonds international de développement agricole**

**Évaluation au niveau de l'institution de la
Stratégie du FIDA pour le secteur privé: développement et partenariat**

12 avril 2011

Stratégie du FIDA pour le secteur privé: développement et partenariat

Évaluation au niveau de l'institution

Table des matières

Sigles et acronymes	v
Remerciements	vi
Synthèse	vii
I. ÉVOLUTION DU SOUTIEN DU FIDA AU DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVÉ	1
A. Définition du secteur privé	1
B. Évolution du contexte de la réduction de la pauvreté rurale et rôle du secteur privé	2
C. Hétérogénéité du secteur privé	5
D. Évolution de l'approche du développement du FIDA	6
E. La stratégie pour le secteur privé: développement et partenariat	9
F. Participation du secteur privé au cours de la période couverte par la huitième reconstitution des ressources du FIDA	12
G. Stratégie, instruments et architecture organisationnelle d'autres organisations de développement	13
II. OBJECTIFS, MÉTHODE ET PROCESSUS DE L'ÉVALUATION	22
A. Généralités	22
B. Objectifs	22
C. Méthode et processus	22
D. Cadre des études de cas concernant les pays	25
III. PERTINENCE DE LA STRATÉGIE DU FIDA POUR LE SECTEUR PRIVÉ: DÉVELOPPEMENT ET PARTENARIAT	28
A. Évaluation de la pertinence	28
B. Pertinence du but et des objectifs	28
C. Pertinence de la conception	31
D. Évaluation d'ensemble	33
IV. MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE	35
A. Objectifs et approche	35
B. Concertation sur les politiques	36
C. Opérations d'investissement	39
D. Partenariats	47
E. Conditions de mise en œuvre	51
V. RÉSULTATS ET BONNES PRATIQUES ISSUS DES OPÉRATIONS APPUYÉES PAR LE FIDA	56
A. Objectifs et approche	56
B. Évaluation des résultats	56
C. Bonnes pratiques issues des opérations appuyées par le FIDA	58
D. Conclusions sur l'efficacité de l'engagement du FIDA auprès du secteur privé	66
VI. MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE: EXAMEN DES ADAPTATIONS APPORTÉES AUX PRINCIPAUX PROCESSUS OPÉRATOIRES DU FIDA	71
A. Organes directeurs	72
B. Gestion et direction du FIDA	73
C. Gestion des ressources humaines et structure organisationnelle	74
D. Partage des savoirs et dons	75
E. Processus et instruments internes	77

VII. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE D'AUTRES ORGANISATIONS	86
A. Généralités	86
B. Principales observations transversales	86
VIII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	90
A. Conclusions	90
B. Recommandations	96

APPENDICES

1. Definition of Evaluation Criteria Used by IFAD Office of Evaluation (Définition des critères d'évaluation utilisés par le Bureau de l'évaluation du FIDA)	
2. IFAD's Engagement with the Private Sector in Rural Poverty Reduction (Partenariat du FIDA avec le secteur privé en matière de lutte contre la pauvreté rurale)	
3. List of Policies and Strategies Reviewed by the Evaluation (Listes des politiques, stratégies, COSOP et projets examinés dans le cadre de l'évaluation)	
4. Evaluation Bibliography (Bibliographie relative à l'évaluation)	
5. Private Sector Strategy Results Framework (Matrice de résultats de la stratégie pour le secteur privé)	
6. A Review of the Recent Experience of Selected Comparator Organizations in Supporting PSD (Examen de l'expérience récente de certaines organisations choisies pour une comparaison en matière d'appui au développement du secteur privé)	
7. Joint Report by the Evaluation's two Senior Independent Advisors (Rapport conjoint des deux conseillers indépendants de haut niveau pour l'évaluation)	
8. Excerpts of the Discussion on the Private Sector Evaluation from the Report of the Chairperson of the Evaluation Committee to the Executive Board (Extraits du débat sur l'évaluation du secteur privé, tirés du rapport du président du Comité de l'évaluation au Conseil d'administration)	

TABLEAUX

1. Modèle dynamique de deux approches du FIDA – Développement rural intégré et développement du secteur privé	40
2. Traitement du développement du secteur privé dans les opérations d'investissement du FIDA: comparaison entre les projets conçus en 2004 et 2009	42
3. Résultats obtenus par rapport à des indicateurs clés de performance dans la matrice de résultats	43
4. Mesures attendues et prises pour la mise en œuvre de la stratégie pour le secteur privé	53
5. Comparaison des résultats des projets approuvés avant et après l'adoption de la stratégie pour le secteur privé	57
6. Résultats d'un échantillon de projets en rapport avec le développement du secteur privé	58
7. Suivi de la matrice de résultats de la stratégie pour le secteur privé à l'aide du SYGRI	79

FIGURES

1. Chaîne d'approvisionnement agricole traditionnelle dans les pays à faible revenu	4
2. Tendances actuelles en matière de filières agricoles	4
3. Chaîne de valeur agricole	6
4. Composantes et facilitateurs clés de la participation du secteur privé aux opérations du FIDA	27

ENCADRÉS

1. Sept projets phares en 2009	46
2. Le dilemme du FIDA en matière de finance rurale	64
3. Partenariats à l'échelle régionale	66

Les annexes peuvent être obtenues sur demande adressée au Bureau de l'évaluation du FIDA (evaluation@ifad.org)

Études de cas portant sur des pays

1. Albanie
2. Ghana
3. Guatemala
4. Pakistan
5. Pérou
6. Sri Lanka
7. Ouganda

Sigles et acronymes

AECF	Fonds de développement des entreprises en Afrique
AGRA	Alliance pour une révolution verte en Afrique
BAfD	Banque africaine de développement
BAfD	Banque asiatique de développement
BID	Banque interaméricaine de développement
BMD	Banque multilatérale de développement
COSOP	Programme d'options stratégiques pour le pays
CPP	Chargé de programme de pays
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
IFI	Institution financière internationale
IOE	Bureau de l'évaluation du FIDA
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OSC	Organisation de la société civile
PAM	Programme alimentaire mondial
PMD	Département gestion des programmes
RIDE	Rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement
SFI	Société financière internationale
SII	Société interaméricaine d'investissement
SYGRI	Système de gestion des résultats et de l'impact
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

Remerciements

La présente évaluation au niveau de l'institution a été réalisée par Ashwani Muthoo, Directeur adjoint du Bureau de l'évaluation (IOE) du FIDA. Il a reçu, dans cette tâche, l'appui des personnes suivantes: Basil Kavalsky, économiste (chef de l'équipe des consultants); Inder Sud, spécialiste du développement du secteur privé (consultant); Marc de Sousa, économiste régional (consultant); Maryam Tanwir, économiste (consultante); Oanh Nguyen, analyste de recherche en évaluation; Jicheng Zhang, analyste de recherche en évaluation; Katrin Aidnell, chargée d'évaluation associée; et Kendra White, assistante du Directeur adjoint d'IOE.

Au sein d'IOE, les membres du groupe d'examen collégial (Luciano Lavizzari, Anne-Marie Lambert, Fabrizio Felloni, Andrew Brubaker, Miguel Torralba et Cécile Berthaud) ont fourni des conseils et des observations sur le document d'orientation et sur le projet de rapport.

L'évaluation a bénéficié d'utiles contributions de deux conseillers indépendants de haut niveau:

Namanga Ngongi, Président de l'Alliance pour une révolution verte en Afrique; et Robert Picciotto, ancien directeur général du Groupe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale et actuellement professeur invité au Kings College, à Londres.

IOE tient à remercier les représentants au Conseil d'administration et les membres du Comité de l'évaluation qui ont accepté de répondre à ses questions, et à la direction et au personnel pour leurs contributions et observations perspicaces à diverses étapes du processus d'évaluation. Nous voudrions enfin exprimer nos remerciements aux gouvernements partenaires du FIDA en Albanie, au Ghana, au Guatemala, en Ouganda, au Pakistan, au Pérou et à Sri Lanka, ainsi qu'au personnel et aux bénéficiaires des projets visités dans ces pays.

Directeur, Bureau de l'évaluation du FIDA: *Luciano Lavizzari*
 Évaluateur principal et Directeur adjoint, Bureau de l'évaluation du FIDA:
Ashwani Muthoo
 Chef de l'équipe de consultants: *Basil Kavalsky*

Stratégie du FIDA pour le secteur privé: développement et partenariat

Évaluation au niveau de l'institution

Synthèse

1. **Généralités et objectifs** (paragraphe 60 à 62)¹. Après avoir approuvé la "Stratégie du FIDA pour le secteur privé: développement et partenariat", en 2005, le Conseil d'administration a chargé le Bureau de l'évaluation d'entreprendre une évaluation avec pour objectifs: i) d'apprécier la pertinence et d'évaluer la mise en œuvre de la stratégie; ii) d'évaluer les résultats émergents des projets soutenus par le FIDA et conçus après l'adoption de la stratégie; iii) d'apprécier les approches évolutives, ainsi que les bonnes et les moins bonnes pratiques, adoptées dans les efforts de développement du FIDA pour le secteur privé; iv) d'examiner les instruments et les expériences mis en œuvre par d'autres organisations de développement pour faire participer le secteur privé au développement agricole et rural, en vue de recenser les enseignements qui pourraient être pertinents pour le FIDA; et v) de dégager une série d'observations et de recommandations pouvant servir d'éléments constitutifs d'un futur engagement du FIDA auprès du secteur privé.
2. Importance du secteur privé (paragraphe 4 à 14). Les entités du secteur privé ont un rôle central à jouer dans le développement de l'agriculture paysanne et le développement rural, qui offrent des possibilités de création d'emplois et de richesse dans les zones rurales. Leurs contributions – favoriser l'accès aux marchés, mettre en œuvre des innovations, fournir des services essentiels, y compris en matière d'assistance technique, de formation et de finance rurale, et fournir des intrants – se sont avérées à la fois complémentaires et essentielles pour les services fournis par les organismes gouvernementaux, les ONG et les organisations de la société civile. Le secteur privé ne constitue toutefois pas un groupe d'acteurs homogène. Les petits exploitants agricoles, les associations paysannes, les entreprises agro-industrielles et d'autres sociétés commerciales, ainsi que de grands groupes nationaux et internationaux, font tous partie du secteur privé en plein essor dans les pays en développement.
3. Rôle et avantage comparatif du FIDA (paragraphe 15 à 23). Compte tenu de son mandat et du rôle central du secteur privé dans l'agriculture paysanne et le développement rural, le FIDA peut aspirer à jouer un rôle de premier plan à l'échelle mondiale dans l'élaboration d'approches innovantes pour assurer une participation du secteur privé favorable aux ruraux pauvres. L'engagement du FIDA à faire du secteur privé un partenaire à part entière a été fragile, et n'a pas, jusqu'à une date récente, été unanimement bien perçu au sein du personnel. Au cours des deux dernières années, toutefois, la direction du FIDA a exprimé avec clarté et détermination une vision présentant l'agriculture familiale comme une activité rentable et un élément constitutif d'une société rurale plus prospère et dynamique.
4. Pertinence de la stratégie du FIDA pour le secteur privé (paragraphe 75 à 90). Le but de la stratégie, "engager le secteur privé à apporter plus de ressources et d'avantages aux ruraux pauvres, groupe cible du FIDA" et son objectif immédiat, "accroître les activités et les investissements du secteur privé en faveur des pauvres en milieu rural" étaient et demeurent pertinents. Il n'existait toutefois que peu ou pas de mesures prises pour faciliter la mise en œuvre de la stratégie; et la stratégie elle-même n'avait pas envisagé de manière adéquate la nécessité de

¹ Les numéros des paragraphes mentionnés dans le présent résumé renvoient le lecteur au corps du rapport, où il trouvera des informations complémentaires sur le même thème.

veiller à la responsabilité sociale des entreprises et de promouvoir des pratiques commerciales équitables et une gestion rationnelle de l'environnement dans un contexte de participation élargie du secteur privé. La stratégie n'a pas non plus suffisamment pris en compte les risques inhérents à un engagement auprès du secteur privé, et par exemple les incidences pour les pauvres qui ne sont pas en mesure de tirer parti des possibilités offertes.

5. C'est dans la stratégie de 2005 qu'est apparue la première définition spécifique au FIDA du secteur privé rural. Le rapport d'évaluation a conclu au caractère trop général de cette définition, qui ne distingue pas de manière adéquate les divers opérateurs du secteur privé intervenant dans le domaine du développement agricole et rural, et dont les besoins, les exigences, les capacités et les possibilités sont souvent très différents. Au contraire, la définition place dans une même catégorie aussi bien les intervenants dans la partie la plus modeste (rurale) de l'ensemble que constitue le secteur privé, parmi lesquels des acteurs du secteur agroalimentaire et d'autres microentrepreneurs ruraux, que les opérateurs nationaux, régionaux et internationaux. Elle inclut, de même, les opérateurs du secteur privé exerçant leur activité dans le cadre de l'économie formelle et informelle.
6. La stratégie prévoyait trois grands axes d'action: i) concertation sur les politiques pour le développement du secteur privé local; ii) opérations d'investissement à l'appui du développement du secteur privé local; et iii) partenariats avec le secteur privé en vue de mobiliser davantage d'investissements et de savoirs en faveur des zones rurales. Ces axes étaient bien choisis pour atteindre le but et l'objectif fixés. Le cadre de résultats de la stratégie était faible, dépourvu d'incitations et de responsabilité bien définies, et ne prévoyant aucune mesure systématique de vulgarisation et de diffusion après son approbation. La préparation de la stratégie n'avait pas été correctement organisée, et n'impliquait aucune consultation avec un échantillon de membres du personnel du FIDA et de partenaires de pays en développement et d'autres organisations.
7. La mise en œuvre de la stratégie (paragraphe 96 à 141) a été examinée sur la base des trois grands axes d'action et des exigences de la mise en œuvre. Pour ce qui concerne la concertation sur les politiques, la moitié environ des programmes d'options stratégiques pour le pays (COSOP) de la nouvelle génération – examinés par le Conseil d'administration entre 2007 et 2010 – prévoit une concertation sur le secteur privé et une consultation avec des entités du secteur privé. Il subsiste toutefois une marge d'amélioration, qui consisterait à promouvoir un cadre d'action et un contexte institutionnel propices à l'engagement du secteur privé à l'échelon national, ainsi qu'une possibilité de participation élargie dans un domaine d'action clé qui créerait un contexte plus favorable aux échanges internationaux et régionaux.
8. Par rapport aux projets conçus en 2004, les projets élaborés en 2009 font une grande place au développement du secteur privé, en portant une attention accrue aux micro- et petites entreprises rurales, aux chaînes de valeur de produits, aux filières commerciales et à la productivité agricole. Cette évolution peut toutefois être attribuée à l'augmentation progressive des investissements du FIDA dans le développement de la commercialisation et des entreprises rurales, plutôt que considérée comme résultant de la mise en œuvre de la stratégie. En règle générale, les projets n'ont pas mis l'accent sur le rôle du secteur privé dans la recherche et la vulgarisation, ni analysé les risques potentiels liés à l'approche des chaînes de valeur, ni fait pleinement usage des technologies de l'information et de la communication pour promouvoir l'accès au marché, ni intégré les préoccupations de genre et environnementales dans les projets où le secteur privé constitue une composante importante.
9. Pour ce qui concerne la mobilisation de ressources du secteur privé en faveur de projets financés par le FIDA, les cibles définies dans le cadre de résultats de la

stratégie ont été atteintes et dépassées. Le rapport d'évaluation n'a toutefois relevé que peu d'exemples concrets – comme celui de l'Alliance pour une révolution verte en Afrique (AGRA) – de partenariats visant à mobiliser les investissements de fondations privées ou d'organisations philanthropiques. Le Fonds a noué plusieurs partenariats au niveau institutionnel avec d'autres organisations multilatérales (le Fonds de l'OPEP pour le développement international, par exemple) visant spécialement le développement du secteur privé, mais ces liens sont dans l'ensemble moins développés que ses partenariats dans d'autres domaines.

10. Enfin, le rapport d'évaluation a observé que les organes directeurs du FIDA (et spécialement le Conseil d'administration, le Comité de l'évaluation et les consultations sur la reconstitution des ressources) ont en général encouragé le Fonds à adopter une position plus favorable à l'égard du développement du secteur privé. Le Conseil d'administration n'a toutefois pas exercé une supervision adéquate dans la mise en œuvre de la stratégie, et notamment à propos du respect des "conditions de mise en œuvre" (section VII de la stratégie) comme le compte rendu des résultats obtenus par rapport à des indicateurs clés de performance spécifiques.
11. Résultats ressortant du nouveau portefeuille (paragraphe 143 à 150). Les résultats qui commencent à apparaître dans le cadre des projets comportant une composante secteur privé significative et ayant démarré après l'approbation de la stratégie en 2005 – tels que rapportés par le système d'autoévaluation du FIDA – montrent que la performance d'ensemble est meilleure que celle des projets approuvés avant 2005. En particulier, la performance des projets approuvés au cours des dernières années est supérieure pour 12 des 18 indicateurs inclus dans les rapports sur l'état d'avancement des projets préparés annuellement par les chargés de programme de pays (CPP) pour chacune des opérations, y compris du point de vue de la "probabilité d'atteindre leurs objectifs de développement". C'est là un élément important, étant donné que le but ultime des projets appuyés par le FIDA est de promouvoir la participation du secteur privé comme moyen d'améliorer, sur le terrain, les résultats en matière de réduction de la pauvreté, plutôt que d'appuyer le développement et la participation du secteur privé comme un objectif en soi. Enfin, les données récemment recueillies par le Système de gestion des résultats et de l'impact (SYGRI) montrent que la performance de la plupart des projets en cours est plutôt satisfaisante dans des domaines spécifiques en rapport avec le développement du secteur privé, comme la "durabilité probable des installations de transformation, de commercialisation ou de stockage".
12. Entre autres questions, les sept études de cas portant sur des pays ont fait apparaître trois enseignements clés qui pourraient contribuer à renforcer encore l'action du FIDA sur le secteur privé (paragraphe 172 à 183): i) l'engagement des pouvoirs publics et leur appui au développement du secteur privé est essentiel pour que le FIDA puisse concevoir des investissements efficaces dans le secteur du développement agricole et rural; ii) le FIDA doit utiliser tous les instruments dont il dispose (et pas seulement les opérations d'investissement) de manière plus efficace pour promouvoir le développement du secteur privé dans les pays emprunteurs; et iii) le programme de dons a été très peu utilisé pour appuyer le développement du secteur privé, par exemple pour promouvoir la concertation sur les politiques et la gestion des savoirs.
13. Importance des processus opératoires institutionnels pour l'amélioration des résultats (paragraphe 186 à 229). La stratégie prévoyait des adaptations de certains processus opératoires institutionnels clés concernant la formation, l'apprentissage, la gestion des savoirs, le suivi et le compte rendu. Elle précisait en particulier un certain nombre de "conditions de mise en œuvre" à réunir pour garantir que la stratégie puisse être mise en œuvre de manière appropriée pour atteindre les résultats souhaités sur le terrain. Certaines de ces conditions n'ont pas du tout été remplies (par exemple la désignation d'un membre du personnel pour superviser la mise en œuvre, l'élaboration de directives ou d'une boîte à outils pour

rendre opérationnelle la stratégie, la formation de personnel); la plupart des autres conditions n'ont été réalisées que partiellement. La conclusion de l'évaluation est que cela a fait obstacle à l'obtention de résultats sur le terrain.

14. L'architecture organisationnelle et les effectifs actuels du FIDA (paragraphe 198 à 202) ne suffisent pas pour promouvoir les partenariats du FIDA et entraîner l'adhésion du secteur privé. À l'absence d'un conseiller technique principal chargé des questions du secteur privé² s'ajoute le fait qu'un grand nombre d'agents de première ligne (les CPP) connaissent mal le secteur privé et n'ont pas une grande expérience des rapports avec ce secteur, notamment en termes de mobilisation des ressources, pour laquelle des aptitudes, des compétences et un savoir-faire spécialisés sont indispensables. On n'a pas vu, non plus, d'efforts en vue de la conduite d'une formation systématique sur ce thème. Malgré cela, le FIDA a relativement bien réussi à adapter l'axe principal de ses opérations récentes pour couvrir les chaînes de valeur, l'accès au marché et la création d'emplois. Pour acquérir un avantage comparatif dans l'établissement de liens entre les petits exploitants et les marchés, le FIDA devra toutefois renforcer les compétences et l'expérience globale de son personnel.
15. Instruments pour le développement du secteur privé (paragraphe 217 à 229). Le rapport d'évaluation note, en conclusion, que le FIDA n'a pas encore pleinement mobilisé ses instruments existants (prêts, dons, concertation sur les politiques, établissement de partenariats et gestion des savoirs) pour promouvoir les partenariats avec le secteur privé. Dans le même temps, le rapport d'évaluation souligne les limitations des instruments existants et explique pourquoi le recours à des projets d'investissement financés par des prêts (accordés à un État) – à l'heure actuelle, le principal instrument dont dispose le FIDA pour la réduction de la pauvreté – n'encourage pas effectivement le secteur privé à intervenir à l'appui des ruraux pauvres. Les gouvernements, par exemple, sont souvent réticents à utiliser des fonds publics pour appuyer des entités du secteur privé, et lorsqu'ils sont disposés à le faire, ils sont souvent incapables de garantir une gestion efficace de ces fonds. Le secteur privé, pour sa part, ne tient pas tellement à travailler en partenariat direct avec les institutions gouvernementales. C'est pourquoi la plus grande partie de l'aide apportée au développement du secteur privé par d'autres banques multilatérales de développement prend la forme de prêts directs non garantis par l'État.
16. Le rapport d'évaluation conclut également que la possibilité, pour le FIDA, d'accorder directement des prêts au secteur privé, y compris les petites et moyennes entreprises, les entreprises agroalimentaires, les institutions de microfinancement, les coopératives, les associations paysannes, les banques commerciales et autres entités confrontées à la difficulté de mobiliser des ressources financières, pourrait apporter des avantages significatifs aux ruraux pauvres. Les prêts directs au secteur privé, qui peuvent se présenter sous des formes diverses (prise de participation directe, fonds de garantie des prêts, capital-risque, crédits d'investissements) contribueraient à encourager le développement induit par le marché parmi les ruraux pauvres, en particulier s'ils sont utilisés de manière cohérente et en synergie dans les programmes de pays avec les instruments habituels du FIDA pour le développement agricole et rural.
17. **Recommandations.** Le rapport d'évaluation estime opportun d'envisager, au niveau de l'institution, une nouvelle stratégie pour le secteur privé et propose, à titre de contribution, les recommandations suivantes.
18. **Renforcer les instruments existants pour appuyer le développement du secteur privé.** Le FIDA offre des prêts aux gouvernements, a un programme de dons et intervient dans des activités sans rapport avec les prêts (concertation sur

² Nonobstant le transfert latéral, en avril 2011, d'un membre de la Division Proche-Orient, Afrique du Nord et Europe, affecté à la Division des politiques et du conseil technique, et chargé du développement du secteur privé.

les politiques, gestion des savoirs et mise en place de partenariats). Le potentiel de ces instruments doit toutefois être pleinement exploité, et il faut en particulier faire en sorte qu'ils se renforcent mutuellement et qu'ils puissent contribuer de manière holistique aux objectifs du FIDA pour le développement du secteur privé.

19. **Il faut encore renforcer la conception, la supervision et l'appui à la mise en œuvre** des projets financés par des prêts et incluant un développement du secteur privé. Il conviendra d'entreprendre une analyse plus approfondie des conditions nécessaires à l'obtention d'avantages en faveur des pauvres, ainsi que des risques éventuels d'une collaboration avec les entités du secteur privé participant à la chaîne de valeur des produits, en portant l'attention requise aux considérations de genre et aux questions environnementales. Le programme de dons devrait être utilisé pour apporter un appui complémentaire aux entités du secteur privé participant aux opérations du FIDA, y compris les services d'assistance technique et consultatifs pour le renforcement des capacités des entités du secteur privé. Cela pourrait éventuellement exiger un élargissement de la politique du FIDA en matière de dons.
20. **Les COSOP devraient préciser de manière cohérente comment seront établies les synergies** entre les opérations d'investissement et les activités autres que celles de prêt à l'appui du développement du secteur privé au niveau du pays. Les recommandations spécifiques relatives à la concertation sur les politiques et aux partenariats sont résumées ci-après:
 - i) **Concertation sur les politiques.** Le FIDA devra: i) profiter du processus de formulation du COSOP pour examiner de manière plus systématique les possibilités et les contraintes du développement du secteur privé rural et pour promouvoir, à l'échelon national, une concertation sur ces questions; ii) travailler en liaison plus étroite avec d'autres organisations multilatérales de développement pour faire en sorte que les questions relatives au développement du secteur privé en rapport avec l'agriculture soient inscrites à l'ordre du jour de la concertation avec les pouvoirs publics; et iii) faire un usage plus stratégique du programme de dons pour combler les lacunes dans la compréhension de ces questions par le FIDA et par le gouvernement, et fournir les bases analytiques d'un renforcement de la concertation sur les politiques.
 - ii) **Partenariats.** Il serait important que le Fonds multiplie ses participations, à l'échelon de l'institution et à celui du pays, avec les fondations et les organisations philanthropiques fortement orientées vers le secteur privé et capables de fournir un financement et des savoirs aux activités financées par le FIDA. Le Fonds devrait en outre renforcer sa collaboration avec les organisations multilatérales de développement, tant à l'échelon de l'institution qu'à celui du pays, en privilégiant, entre autres, la concertation sur les politiques, la gestion des savoirs, le cofinancement d'opérations et la détermination des possibilités de reproduction à plus grande échelle d'innovations en rapport avec le développement du secteur privé passées avec succès par une phase pilote, par le biais d'opérations du FIDA. Il conviendra en particulier d'explorer les possibilités de partenariat avec des organismes comme la Société financière internationale (SFI), habilitée à prêter directement au secteur privé et dont les financements sont perçus comme complémentaires par les gouvernements. Dans le cadre de partenariats de ce type, le FIDA pourrait appuyer les petits exploitants en leur fournissant du capital d'amorçage, du savoir-faire technique et des services de développement des entreprises pour qu'ils puissent entreprendre des activités plus productives et atteindre une place plus élevée dans la chaîne de valeur.
21. **Établir un mécanisme de financement pour le développement du secteur privé.** Le rapport d'évaluation conclut que le FIDA devrait exploiter pleinement le

potentiel des instruments dont il dispose déjà, mais que cela n'apporterait que des améliorations marginales aux groupes cibles du FIDA – et spécialement les petits paysans. Le rapport d'évaluation recommande par conséquent, outre la mise en œuvre de la recommandation ci-dessus, l'établissement d'un mécanisme de financement pour le développement du secteur privé, en vue d'aiguiller directement des ressources vers les opérations du secteur privé dans les zones rurales, sans garantie de l'État.

22. Le mécanisme proposé apporterait un appui à certains éléments de la chaîne de valeur susceptibles d'avoir un impact direct en termes d'accroissement de la productivité des petits exploitants et d'amélioration de leurs revenus. La nouvelle stratégie pour le secteur privé devra toutefois déterminer, au niveau de l'institution, le type de soutien direct (prise de participation directe, garantie des prêts, capital-risque, crédits d'investissements, assistance technique et services consultatifs) qu'elle considérera comme prioritaire pour les ruraux pauvres.
23. Le mécanisme pourrait disposer d'un financement initial de 200 millions d'USD pour une période quinquennale. Les États membres, les fondations et organisations philanthropiques et d'autres entités seront invités à y apporter des contributions volontaires. Le rapport d'évaluation reconnaît que la pratique des prêts directs aurait d'importantes conséquences sur les systèmes juridique, financier et de supervision du FIDA, et exigerait en outre qu'il mette en place des normes de responsabilité sociale d'entreprise comme fondement de l'obligation de diligence requise pour minimiser les risques des prêts directs aux entités. Elle exigerait également le développement des capacités et des compétences du personnel, ainsi qu'une structure organisationnelle appropriée. Le rapport d'évaluation reconnaît aussi que la pratique des prêts directs à des entités du secteur privé (prêts sans garantie de l'État) exigera l'approbation du Conseil d'administration.
24. Le mécanisme serait doté d'un cadre de gouvernance précis, et d'un dispositif de suivi, d'évaluation et de compte rendu systématique. Le suivi permanent et la présentation de rapports annuels à la direction générale et au Conseil d'administration tout au long de la période quinquennale, en particulier, seront essentiels à son succès. Une appréciation approfondie du mécanisme et des projets financés, au terme des cinq années, servira de base à la décision, à prendre avec les organes directeurs du FIDA, sur le point de savoir si la pratique des prêts directs au secteur privé devrait devenir un instrument régulier à la disposition du FIDA dans ses efforts de réduction de la pauvreté rurale, ainsi que sur la taille et la localisation administrative du mécanisme.
25. **Évaluer les ressources humaines et l'architecture organisationnelle du FIDA.** La direction devrait entreprendre une évaluation approfondie de l'architecture organisationnelle du FIDA et des capacités et des besoins en ressources humaines pour le développement du secteur privé, y compris la gestion du mécanisme et la promotion du développement du secteur privé en général. Il faudra explorer, à cet égard, la solution consistant en une nouvelle réorganisation, avec la création d'une unité organisationnelle spécifique (division³ ou département) chargée de promouvoir les travaux du FIDA en matière de développement et de participation du secteur privé. La réorganisation pourrait conduire à regrouper les administrateurs clés travaillant actuellement sur les questions en rapport avec le secteur privé (conseillers techniques principaux en matière de développement du secteur privé, de finance rurale, etc.). Cette évaluation devrait également conduire à la définition d'un cadre adéquat d'incitations et de responsabilité pour les travaux du FIDA avec le secteur privé. Il est en outre recommandé que le FIDA organise à

³ En suivant, par exemple, le modèle de la création récente d'une division centrale Environnement et climat, avec notamment l'affectation de personnel spécialisé dans chacune des divisions régionales du Département gestion des programmes (PMD) travaillant sur le même thème.

intervalles réguliers des examens collégiaux sur ses activités et son architecture en rapport avec le secteur privé.

26. **Définition du secteur privé.** La nouvelle stratégie devrait adopter, pour les besoins spécifiques du FIDA, une définition plus précise et plus ciblée du secteur privé, tenant compte du mandat du Fonds, qui est d'aider les ruraux pauvres. Cette définition devrait reconnaître que les acteurs du secteur privé constituent un groupe hétérogène, avec des capacités et des besoins différents. Elle devrait favoriser les partenariats avec les entreprises privées capables de fournir des ressources et des services qui améliorent les moyens de subsistance et des revenus des ruraux pauvres.
27. **Processus d'élaboration de la nouvelle stratégie du FIDA pour le secteur privé.** Il est recommandé que la stratégie soit élaborée sur la base de consultations au sein du FIDA, pour que toutes les contributions essentielles soient dûment prises en compte et pour renforcer l'appropriation en vue de sa mise en œuvre. Il faudra aussi mener des consultations sélectives avec des partenaires extérieurs afin d'obtenir une vision plus générale de la stratégie et un retour d'information. Ces partenaires pourraient inclure les organisations paysannes, les ONG, d'autres institutions financières internationales (IFI) et organisations de développement travaillant déjà avec le secteur privé (Société financière internationale [SFI], Agence des États-Unis pour le développement international [USAID], Banque africaine de développement [BAfD], etc.), ainsi que des entités du secteur privé.

Évaluation au niveau de l'institution de la Stratégie du FIDA pour le secteur privé: développement et partenariat

Corps du rapport

1. Le présent document contient la première évaluation, réalisée au niveau de l'institution, de l'engagement du FIDA auprès du secteur privé. L'objectif principal est d'évaluer la Stratégie du FIDA pour le secteur privé: développement et partenariat (désignée ci-après comme la stratégie pour le secteur privé), approuvée par le Conseil d'administration du FIDA en avril 2005.
2. Le rapport est articulé comme suit: le chapitre I définit le secteur privé et contient des informations et des analyses sur l'évolution du rôle du secteur privé dans les pays emprunteurs du FIDA, sur les principaux changements intervenus dans l'approche du Fonds en matière de développement au cours de la dernière décennie, et une vue d'ensemble de la stratégie pour le secteur privé. On y trouvera également un bref aperçu de la stratégie, des instruments et de l'architecture organisationnelle de quelques autres organisations de développement. Le chapitre II expose les objectifs, la méthode et les processus de l'évaluation. Le chapitre III analyse la pertinence de la stratégie du FIDA pour le secteur privé, tandis que le chapitre IV comporte une appréciation de la mise en œuvre des principaux objectifs et des trois grands axes autour desquels s'articule la stratégie. Le chapitre V examine les données recueillies à ce jour, pour limitées qu'elles soient, sur les résultats obtenus sur le terrain et résume les enseignements tirés de sept études de cas concernant des pays. Le chapitre VI passe en revue un certain nombre de processus opératoires institutionnels clés, essentiels pour promouvoir les efforts du FIDA en faveur du développement du secteur privé. Le chapitre VII présente une vue d'ensemble des approches et des expériences d'autres organismes de développement en matière de participation du secteur privé, et le chapitre VIII regroupe les conclusions et les recommandations de l'évaluation. Le document offre également en complément de nombreux appendices et annexes, énumérés dans la table des matières.

I. Évolution du soutien du FIDA au développement du secteur privé

A. Définition du secteur privé

3. Le secteur privé est la composante de l'économie dans laquelle des biens et des services sont produits et distribués par des individus et des organisations qui ne relèvent pas du gouvernement. Le secteur privé a pour moteur premier la réalisation de profits. Dès lors, les ONG, les fondations, les organismes d'aide au développement, les organisations de la société civile (OSC) et d'autres organisations à but non lucratif ne font pas partie du secteur privé. La stratégie du FIDA pour le secteur privé en donne la définition suivante: "Le secteur privé rural se compose d'un ensemble continu d'agents économiques en rapport les uns avec les autres, qui va des paysans pratiquant une agriculture de subsistance, petits exploitants, ouvriers agricoles, éleveurs, petits commerçants et microentrepreneurs aux grands acteurs du marché installés ou non sur place, acheteurs et vendeurs locaux ou internationaux de produits agricoles, multinationales produisant des semences et des engrais, banques commerciales, entreprises agro-industrielles et supermarchés, en passant par les intermédiaires locaux de moyenne envergure tels que fournisseurs d'intrants, institutions de microfinancement, transporteurs, transformateurs, courtiers et négociants. Les associations – d'agriculteurs, d'éleveurs, d'usagers de l'eau ou de commerçants – sont également un élément important du secteur privé." Cette définition se poursuit ainsi: "Le groupe directement visé par le FIDA est celui des ruraux pauvres, qui sont habituellement

concentrés en bas de l'échelle. Il est considéré comme faisant partie du secteur privé car, intrinsèquement, il est formé de microentrepreneurs agricoles ou ruraux qui prennent leurs propres décisions économiques sur le choix de ce qu'il convient de produire et comment, de ce qu'il faut acheter et vendre, à qui, à quel prix, et quand. C'est sur ce groupe-là que le FIDA doit faire porter son effort. Étant donné toutefois que les moyens d'existence des membres du groupe cible du FIDA dépendent souvent d'autres agents du secteur privé, le FIDA soutiendra aussi des acteurs du secteur privé susceptibles de fournir de meilleures possibilités de création de revenus en faveur de son groupe cible ou établira avec eux des partenariats." Le rapport d'évaluation revient sur l'adéquation de cette définition dans le chapitre III, qui traite de la pertinence de la stratégie du FIDA pour le secteur privé.

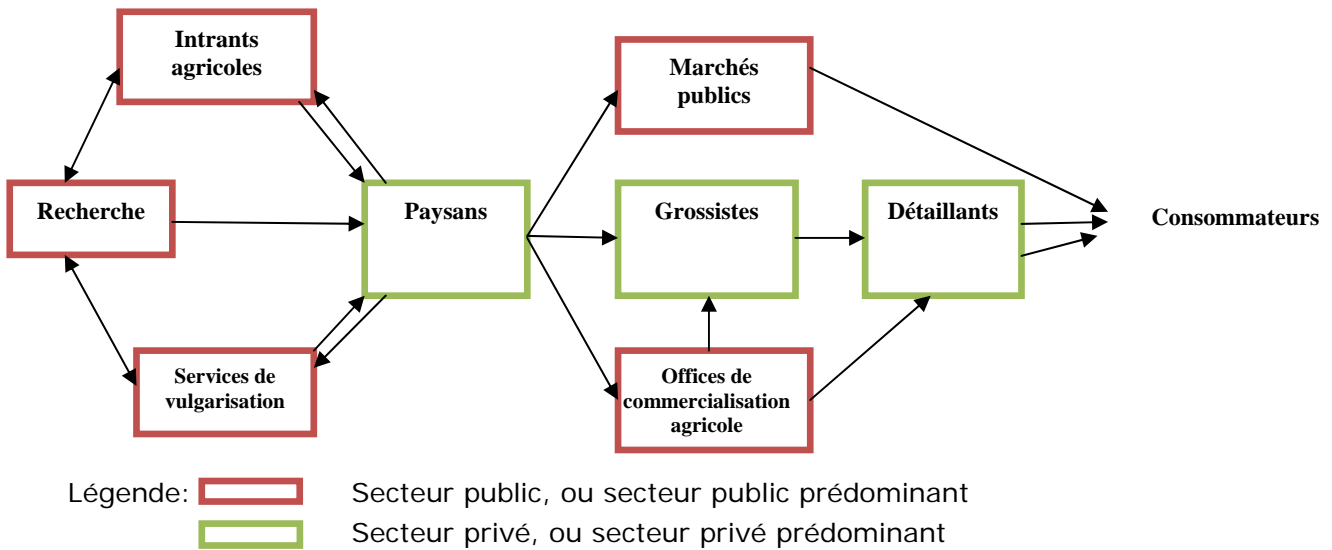
B. Évolution du contexte de la réduction de la pauvreté rurale et rôle du secteur privé

4. L'implication des pouvoirs publics dans l'économie rurale a débuté à l'époque coloniale et s'est poursuivie dans les États nés après la décolonisation. On avait le sentiment que les défaillances du marché et les déséconomies d'échelle des petites exploitations agricoles demandaient une plus grande présence du gouvernement allant, dans les sociétés communistes, jusqu'au processus même de production et, dans d'autres pays, à un éventail d'offices nationaux de commercialisation chargés de fournir des intrants et des débouchés commerciaux à des prix contrôlés, et à une gamme d'institutions de soutien: services gouvernementaux de recherche et de vulgarisation, et banques de développement agricole spécialisées.
5. Jusqu'à la fin des années 1970, ces perceptions de la nécessité d'une intervention à grande échelle des pouvoirs publics non seulement dans le secteur de l'agriculture, mais aussi dans tous les secteurs de l'économie, ont dominé le paradigme du développement. Les plans quinquennaux de développement ont continué de donner un rôle dominant au gouvernement, tandis que le secteur privé se voyait attribuer un rôle limité, accompagné souvent d'interrogations sur le point de savoir s'il possédait l'engagement nécessaire en faveur du bien public. Les modèles d'économie fermée, substituant la production nationale aux importations, demeuraient les modèles prévalents malgré le "miracle est-asiatique" entraîné par les exportations. Les transferts de capital avaient pour principal moteur le secteur public. L'idée selon laquelle le secteur privé pourrait être le moteur de développement économique en termes d'investissements, d'innovation et de création d'emplois était considérée comme convenant aux pays développés, mais la planification et l'intervention directe des pouvoirs publics étaient jugées nécessaires dans les pays pauvres.
6. Au cours des quelque 20 dernières années, le paradigme a évolué. La plupart des gouvernements se sont désormais retirés de la production directe pour le marché, en procédant, dans les secteurs agricole et manufacturier, à des privatisations d'entreprises. Le secteur privé a été reconnu comme un puissant catalyseur rendant possibles l'innovation et le changement dynamique extrêmement nécessaires dans les domaines du développement agricole et de la réduction de la pauvreté rurale. Le secteur privé est désormais considéré comme indispensable à l'arrivée de ressources financières et techniques révolutionnaires, de capital humain, d'accès au marché, de pratiques commerciales de pointe et d'autres compétences en rapport avec la sécurité alimentaire. Dans de nombreux pays, même les infrastructures sont aujourd'hui, dans une certaine mesure, détenues ou gérées par des intérêts privés. Le rôle principal du gouvernement n'est plus celui d'investisseur et d'acteur directs; il est désormais de créer un contexte propice comprenant les politiques et les institutions appropriées pour encourager le secteur privé à jouer le rôle de moteur de la croissance.
7. Au cours des 10 à 15 dernières années, cette évolution s'est accélérée de même que son impact sur le secteur des petites exploitations agricoles. Des changements

significatifs peuvent être observés dans un certain nombre de domaines: i) dans la plupart des pays, le retrait intégral des pouvoirs publics des activités de commercialisation rurale; ii) l'augmentation de la prestation privée de services et de technologies agricoles; iii) l'augmentation exponentielle des envois de fonds privés; iv) dans certaines régions, le dynamisme accru du secteur agro-industriel privé; v) la révolution des supermarchés, spécialement en Amérique latine; vi) l'apparition de nouveaux canaux de microcrédit dans les zones rurales; et vii) le rôle croissant des fondations privées et des partenariats public-privé dans l'aide au développement.

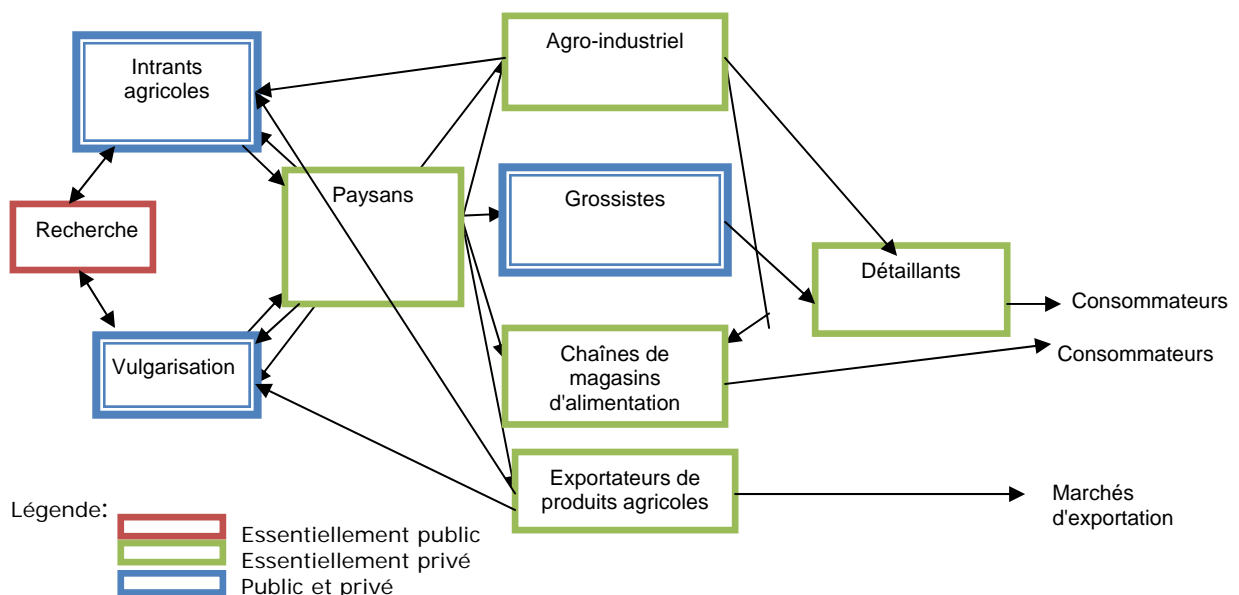
8. Le secteur privé ne va pas se substituer à l'État, mais plutôt agir de manière complémentaire et œuvrer à l'intérieur de l'"économie intégrée" en mobilisant les investissements privés indispensables à la promotion d'une croissance diversifiée et soutenue. Evans (1995) écrit que les économies dynamiques doivent être "intégrées" pour être efficaces, et faire appel au secteur privé pour catalyser le développement. Étendre le champ des liaisons entre l'État et la société, pour y inclure une gamme élargie de groupes, d'acteurs et de catégories, devrait aboutir à une économie intégrée plus robuste sur le plan politique et plus diversifiée.
9. Le rôle du secteur privé est de plus en plus important, compte tenu de l'immensité des défis que pose la sécurité alimentaire et du fait que l'État n'est pas en mesure d'y faire face de manière efficace. Cette situation a conduit à l'adoption d'une nouvelle approche, celle des partenariats public-privé, qui vise à optimiser les interactions entre les secteurs public et privé pour la prestation de services publics, comme la fourniture et l'accès à l'eau, au crédit, à la technologie, à l'électricité ou aux télécommunications, plus efficacement et à un plus grand nombre de personnes, mais aussi à améliorer la qualité des services fournis et à rendre leur accès plus abordable. Les recettes fiscales générées par les marchés privés sont considérées comme essentielles à l'appui des programmes de dépenses publiques. Les marchés privés constituent le moteur d'une productivité accrue et créent par conséquent davantage d'emplois productifs et des revenus plus élevés. La réglementation, le financement et la fourniture des services de base font partie des rôles dévolus aux pouvoirs publics; en intervenant de manière complémentaire, l'initiative privée peut contribuer à la prestation des services qui autonomisent les pauvres en améliorant les infrastructures, la santé et l'éducation. En bref, le partenariat public-privé est un effort conjoint d'entités publiques et privées dans lequel les unes et les autres contribuent à la planification, engagent des ressources, partagent les risques et les avantages, et conduisent des activités en vue de la réalisation d'un objectif commun, qui est d'améliorer la croissance économique et de réduire la pauvreté.
10. La production, la transformation et la commercialisation des produits agricoles sont de longue date, et continueront d'être, des activités fondamentalement gérées par le secteur privé. Dans les pays à faible revenu, la filière type comporte traditionnellement, dans le secteur agricole, un paysan qui vend sa production à un intermédiaire auprès duquel s'approvisionnent ensuite divers types de détaillants. Dans ce processus, le gouvernement a parfois joué plusieurs rôles: fournisseur d'intrants agricoles et de services de vulgarisation; intermédiaire, apportant son soutien aux offices de commercialisation conçus pour gérer les prix des produits essentiels et/ou garantir un juste prix aux producteurs; et acheteur de produits agricoles en vue de leur distribution publique (figure 1 ci-après). Bien que reposant sur des justifications théoriques, le rôle du gouvernement a souvent été sujet à controverse parce qu'il crée des distorsions et qu'il n'est pas axé sur le marché. Les projets traditionnels du FIDA (et d'autres donateurs) se sont efforcés d'améliorer le sort des paysans et des ruraux pauvres au sein de cette filière, et peuvent donc être considérés comme appuyant le secteur privé.

Figure 1
Chaîne d'approvisionnement agricole traditionnelle dans les pays à faible revenu



11. Le développement économique a toutefois eu pour effet une diversité et une complexité accrues du secteur privé rural. Des acteurs privés et non gouvernementaux ont fait leur entrée dans la filière: petites et moyennes entreprises (PME) intervenant dans les activités agro-industrielles, les exportations et le commerce de détail. Ces nouveaux acteurs ont noué des liens avec les paysans, et notamment des petits exploitants, dans le cadre de divers accords de marchés qui incluent souvent la fourniture d'intrants agricoles, l'assistance technique, les normes, l'agriculture sous contrat, etc. (figure 2). Traditionnellement, ces acteurs ont fait leur apparition seulement après que les pays eurent atteint le niveau de pays à revenu intermédiaire ou de pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, et que la demande des consommateurs se fut diversifiée et affinée. Mais ce schéma apparaît aussi de plus en plus dans les pays à faible revenu, et il est particulièrement visible dans les cultures d'exportation mais également, de plus en plus, sur les marchés intérieurs. Lorsque ces arrangements sont structurés de manière adéquate, ils peuvent apporter de très grands avantages aux paysans.

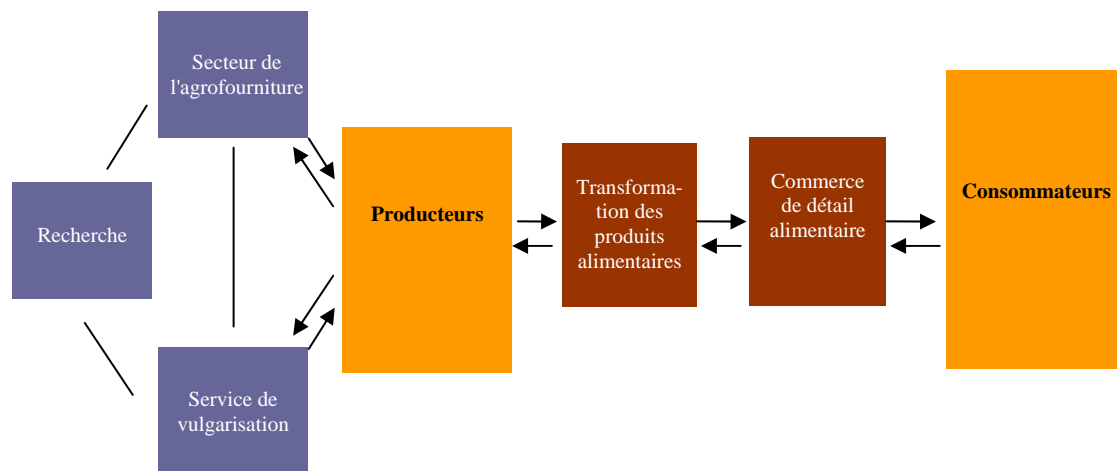
Figure 2
Tendances actuelles en matière de filières agricoles



C. Hétérogénéité du secteur privé

12. La section précédente a mis en évidence l'importance du secteur privé en général dans la promotion de la croissance économique et la réduction de la pauvreté dans les pays en développement. Il est toutefois capital, à ce stade, de noter que les entités composant le secteur privé constituent un groupe très diversifié comprenant des exploitants agricoles, des associations paysannes, des entreprises agro-industrielles et de grands groupes actifs sur le plan philanthropique. Il est essentiel d'avoir cette donnée présente à l'esprit lors de la conception et la mise en œuvre de stratégies et d'opérations de développement agricole et rural dans les pays en développement. Bien que ses composantes aient pour objectif commun de réaliser des bénéfices, le secteur privé dans son ensemble regroupe différents types d'opérateurs en termes de taille et de structure, d'objectifs et de couverture, de domaines prioritaires d'intervention, de niveau de ressources, de compétences techniques et administratives, de champ d'action et de relations avec d'autres institutions (pouvoirs publics, ONG, société civile, université, etc.).
13. Certaines entités du secteur privé travaillent uniquement dans le cadre de l'économie informelle, et ne disposent par conséquent pas du cadre juridique nécessaire pour tirer parti de la réglementation, de la protection et des incitations qui ont pu être mises en place par les pouvoirs publics afin d'encourager la participation et le développement du secteur privé. D'autres n'œuvrent qu'à l'échelon local (des petites entreprises créées par des ruraux pauvres, comme des centres commerciaux au niveau de la communauté ou du district), tandis que certaines pourraient être davantage impliquées dans la chaîne de valeur (paragraphe suivant) et jouer un rôle plus général dans la liaison "de la ferme à la table", en assurant, par exemple, des services de transformation, de transport et de commercialisation dans le secteur agroalimentaire. Au sein du secteur privé, des entités de plus grande taille pourraient aussi avoir une dimension régionale ou internationale, par exemple en encourageant l'exportation de produits alimentaires transformés vers les marchés des pays développés.
14. La figure 3 ci-après, relative à la chaîne de valeur agricole, peut aussi aider à comprendre la diversité du secteur privé et ses contributions à la réduction de la pauvreté rurale par le biais de l'agriculture et du développement rural. La chaîne de valeur décrit la gamme des activités requises pour conduire un produit ou un service, en partant du stade de la conception, et en passant par les différentes phases de la production (impliquant une combinaison de transformation matérielle et une contribution de divers prestataires de services), jusqu'à la livraison au consommateur final. Les opérateurs du secteur privé jouent un rôle important aux différents stades de la chaîne de valeur, à commencer par la fourniture d'intrants (semences, finance rurale, engrais et pesticides) et de services de vulgarisation en exploitation ou hors exploitation. Le secteur privé apporte également une contribution importante aux activités de transformation et de vente au détail des produits alimentaires (en termes, par exemple, d'ajout de valeur aux produits agricoles, de conditionnement, de transport, de distribution, et de vente aux consommateurs finaux) sur les marchés locaux, nationaux, régionaux ou internationaux.

Figure 3
Chaîne de valeur agricole



D. Évolution de l'approche du développement du FIDA

15. Au cours de ses premières années d'opération, la mission du FIDA – la réduction de la pauvreté rurale – était essentiellement remplie par l'intermédiaire d'un engagement auprès d'organismes du secteur public, à l'appui de projets visant à aider les petits exploitants agricoles à accroître leur productivité et leur production, et à recueillir leur part des bénéfices de la révolution verte. Dans le courant des années 1980, des doutes croissants se sont manifestés quant à la durabilité de ce modèle, pour deux raisons: ralentissement de la croissance agricole après l'impact initial de l'introduction de nouvelles technologies, et observation du fait que, dans de nombreux pays, les petits exploitants ne tirent pas parti de l'augmentation de la croissance. Les organismes du secteur public ont souvent été incapables de mettre leurs services à la portée des petits exploitants agricoles et des ruraux pauvres. Il était fréquent, en particulier, que la croissance ne parvenait pas jusqu'aux pauvres sans terres et aux communautés autochtones vivant sur des terres marginales.
16. Au cours des années initiales, le FIDA a suivi, dans ses opérations, le modèle de développement rural intégré, d'abord adopté avec enthousiasme par la communauté des donateurs dans les années 1970, mais largement abandonné dans le courant des années 1980 à cause de sa complexité et de l'incapacité des institutions locales de faire face à la demande simultanée d'un large éventail de services et d'investissements publics. Le FIDA avait combiné cette approche avec des approches participatives associant les organisations à assise communautaire, avec notamment la mise en place, dans les villages, de groupes de ruraux pauvres et leur autonomisation pour qu'ils jouent un rôle plus actif au sein de la communauté, tout en leur fournissant des ressources en vue d'améliorer leur accès aux actifs productifs pouvant les aider à se libérer de la pauvreté. Afin de financer l'accès des ruraux pauvres aux actifs, le FIDA s'est de plus en plus orienté vers une approche consistant à établir des liens entre les groupes de petits exploitants et de ruraux pauvres et les institutions de finance rurale, en faisant fond sur la vague de développement d'institutions de microfinancement créées sur le modèle, entre autres, de la Grameen Bank. Les évaluations réalisées témoignent du succès de ce modèle, en particulier dans des contextes d'inclusion sociale ou de groupes marginalisés, comme les populations autochtones. Le succès ne dépend pas d'une prestation efficace de services publics, mais crée au contraire une structure parallèle d'unités de gestion de projet, auxquelles participent des facilitateurs venant des secteurs public, privé ou des ONG, en fonction de leur disponibilité et de leur compétence.

17. Bien que ce modèle représente encore une grande partie du portefeuille de projets financés par le FIDA, diverses faiblesses sont devenues progressivement visibles dans cette approche. En l'absence d'une croissance économique robuste, les possibilités s'offrant aux petits exploitants pourraient être limitées: augmentation de la production pour leur propre consommation, ou production d'objets artisanaux ou de services simples pour l'économie locale. Avec un nombre croissant de producteurs desservant un marché restreint, les rendements financiers se situent souvent à des niveaux exigeant l'attribution de subventions, ce qui soulève des doutes quant à la durabilité de la croissance. Bien que de nombreux pays aient réussi, au cours des dernières années, à réduire la pauvreté rurale, ce succès a été acquis dans la plupart des cas par le biais de migrations vers les villes ou à l'étranger, et seulement dans une faible proportion par l'augmentation de la productivité du secteur des petits exploitants agricoles ou par la hausse des salaires des travailleurs ruraux sans terres. Le modèle appliqué par le passé présentait une autre limitation, celle de ne pas accorder une attention suffisante à la promotion des filières commerciales, ce qui aurait permis aux ruraux pauvres d'acquérir des intrants et de vendre leur excédent de production, améliorant ainsi leur productivité et leurs revenus.
18. De nombreuses raisons font de la tâche de réduction de la pauvreté rurale l'un des défis majeurs du développement économique. Les politiques agricoles gouvernementales et les institutions rurales ont souvent fait l'objet d'une appropriation par les élites ou par des groupes à la recherche d'une rente; les bureaucrates qui les gèrent ne sont guère incités à agir de manière efficace et efficiente; et les ruraux pauvres sont les derniers de la file lorsqu'il s'agit d'obtenir des investissements publics portant sur les infrastructures sociales et matérielles nécessaires pour réduire leurs coûts de production et de commercialisation et améliorer leurs moyens de subsistance. Les déséconomies d'échelle font qu'il est souvent peu intéressant, pour le secteur privé, de fournir aux petits paysans ou aux petits entrepreneurs ruraux le savoir, le crédit, les intrants et les marchés nécessaires à l'augmentation de la productivité. Les petits opérateurs ruraux ne sont en général pas organisés, et leur capacité de négociation est limitée par rapport aux fournisseurs d'intrants ou aux acheteurs de produits en position de monopole. Le mouvement coopératif, qui serait capable de renforcer le pouvoir de négociation des petits exploitants, n'a connu des succès que de façon très intermittente. Quelques modèles efficaces ont été introduits, à une toute petite échelle, par des ONG jouant un rôle pionnier, mais ils n'ont, pour la plupart, ni servi d'expérience pilote ni été reproduits à plus grande échelle. De même, les déséconomies d'échelle réduisent l'intérêt et la capacité des grandes institutions multilatérales pour les services aux ruraux pauvres, compte tenu du coût élevé par bénéficiaire des projets et de la préférence accordée aux savoirs locaux.
19. La décennie écoulée a vu se développer une nouvelle approche reposant sur l'établissement de liaisons entre les petits exploitants agricoles et les marchés. Cette approche part de l'hypothèse selon laquelle, en l'absence d'un marché pour des produits ruraux plus nombreux et de valeur accrue, rien ne justifie l'organisation, la formation et le financement de producteurs pour qu'ils fournissent ces produits. L'approche met par conséquent l'accent sur la chaîne de valeur liant la production, la transformation, la commercialisation et la consommation de produits à base agricole ou rurale, et établit des liaisons entre les divers éléments de la chaîne. Cette approche est caractérisée par une division du travail entre les secteurs public et privé, fondée sur la reconnaissance de l'importance d'un cadre d'action propice, avec notamment une infrastructure sociale et matérielle, et des cadres juridique, réglementaire et d'action favorables à l'augmentation de la production des petits exploitants et à la vente sur le marché privé.

20. Le point d'intervention, pour cette approche, a varié d'un pays à l'autre, d'un donateur à l'autre et d'un projet à l'autre. Ici ou là, l'accent a été mis sur la constitution de groupes de producteurs, moins formels dans la plupart des cas que les coopératives traditionnelles de production et de commercialisation. Ces groupes ont alors conclu, avec des transformateurs ou des négociants privés, des contrats portant sur la quantité, la qualité et le prix de leur production. L'intervention a pris de plus en plus la forme d'un travail mené avec le transformateur ou le négociant privé, d'abord pour déterminer les points faibles de la chaîne de production, puis prendre des mesures de renforcement de ces liaisons. Le point fort de cette approche tient à l'intérêt commun du petit exploitant et de l'intermédiaire – transformateur ou négociant – à ce que soit assurée une quantité de production répondant à la qualité requise et à un prix raisonnable. De nombreux intermédiaires sont disposés, pour atteindre cet objectif, à apporter un soutien direct aux paysans en termes de formation, de fourniture d'intrants adéquats et de réponse aux besoins de stockage ou de transport.
21. La communauté des donateurs, dont fait partie le FIDA, a largement contribué à faciliter l'expansion rapide de ce modèle de filière commerciale ou chaîne de valeur. Certaines institutions, comme la Société financière internationale (SFI), ont lancé de nouveaux programmes de grande ampleur pour appuyer le développement du secteur privé rural sur la base de ce modèle. D'autres, comme la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement (BID), ont cherché à faire en sorte que le cadre d'action et la capacité du secteur public ne soient pas dépassés par l'évolution des nouvelles approches. Une importante réserve doit toutefois être exprimée ici. Il serait naïf d'affirmer que les petits exploitants retirent systématiquement des avantages de ces filières formelles. Les prix que peuvent recevoir les petits exploitants varient très fortement, en fonction de la structure du marché et du pouvoir de négociation des paysans. Il suffit de comparer, par exemple, la chaîne de valeur des petits producteurs de café au Kenya, qui reçoivent parfois un paiement équivalent à 1% environ du prix au détail dans un supermarché européen, et celle du lait commercialisé par la coopérative laitière Amul en Inde, où le producteur de lait reçoit jusqu'à 80% du prix de vente au détail¹. Le FIDA a de plus en plus considéré qu'il est de son devoir de veiller à ce que ces arrangements fonctionnent au profit des ruraux pauvres².
22. Le FIDA n'en est venu que relativement tard à percevoir le potentiel d'une mobilisation du secteur privé pour aider les ruraux pauvres à bénéficier des avantages d'une intégration au marché par le biais d'une participation aux chaînes de valeur. Alors que d'autres institutions évoluaient rapidement dans cette direction, le FIDA a été freiné par ses liens traditionnels étroits avec le secteur public. Dans l'ensemble de l'institution, depuis le personnel jusqu'à la direction et au Conseil d'administration, nombreux étaient ceux qui voyaient ici un choix idéologique clair entre le secteur public, les ONG et la société civile, engagés en faveur de la réduction de la pauvreté rurale, et le secteur privé, ayant pour objectif le profit privé, souvent au détriment des pauvres. Ce n'est qu'au cours des cinq dernières années que les attitudes, au sein du personnel, de la direction et du Conseil, ont évolué dans le sens de l'approche actuelle, où le secteur privé est considéré comme un instrument précieux pouvant contribuer, avec un soutien et une réglementation appropriés, à une réduction durable de la pauvreté rurale. Le FIDA a toutefois rattrapé le temps perdu, et plus de la moitié des nouveaux prêts accordés au cours des deux ou trois dernières années prévoient des composantes liant les petits exploitants aux chaînes de valeur.

¹ Voir *Pro-poor Rural Value-chain Development: A Thematic Study*, Raswant & Khanna, FIDA, 2010.

² "[...] la transition générale vers un modèle économique dans lequel les mécanismes du marché et le secteur privé occupent une place prédominante ne répond pas toujours aux intérêts des ruraux pauvres. Le FIDA a donc un rôle essentiel à jouer pour donner aux ruraux pauvres les moyens d'affronter de façon plus équitable les nouvelles forces du marché et faire en sorte que les mécanismes du marché jouent aussi en leur faveur." (Stratégie du FIDA pour le secteur privé.)

23. Nouvelle évolution dans son approche du développement, le Cadre stratégique du FIDA 2011-2015 souligne que, pour démultiplier son avantage comparatif et renforcer son impact, le FIDA formulera une vision plus dynamique du développement rural, dans laquelle l'agriculture paysanne peut devenir un secteur solide, dynamique et de grande valeur, ayant pour moteur une demande croissante de produits alimentaires, de biocarburants et de services environnementaux³. Pour beaucoup de petits exploitants d'aujourd'hui, il y aura là un chemin sûr pour se libérer de la pauvreté. Pour que cette vision se concrétise, toutefois, le secteur de l'agriculture paysanne doit être axé sur le marché et soutenu comme une entreprise par les pouvoirs publics et les donateurs. Il doit aussi devenir plus productif, plus durable et mieux à même de s'adapter au changement des conditions climatiques et environnementales. Il doit en outre être bien intégré à des économies rurales dynamiques dans lesquelles les liaisons entre les villes et les campagnes jouent un rôle toujours plus important et dans lesquelles les entreprises non agricoles offrent de bonnes possibilités d'emploi à ceux qui ne seront pas en mesure de tirer de l'agriculture des moyens de subsistance durables et rentables. Enfin, le Cadre stratégique 2011-2015 reconnaît qu'il est important, pour le FIDA, de renforcer son partenariat avec le secteur privé aux échelons mondial, régional et local.

E. La Stratégie pour le secteur privé: développement et partenariat

24. Le FIDA agit par l'intermédiaire des gouvernements et contribue à l'exécution des programmes qu'ils conçoivent et appuient. En conséquence, ses activités ont principalement visé, au cours des années, à rendre les interventions publiques plus efficaces pour les ruraux pauvres. C'est peut-être la prise de conscience du fait que, dans ce processus, le Fonds pourrait ne pas tirer pleinement parti du rôle potentiel du secteur privé dans la réduction de la pauvreté rurale qui a conduit les donateurs, lors de la Consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA, en 2002, à demander à la direction de proposer au Conseil d'administration "une stratégie visant à accroître la participation des acteurs privés aux activités du FIDA, par le biais de cofinancements et d'autres formes de partenariat conformes à la mission du FIDA".
25. L'une des mesures préliminaires dans cette direction a consisté, pour le FIDA, à préparer un document qui a été examiné⁴ au Conseil des gouverneurs en février 2003 et qui soulignait, entre autres, l'importance du partenariat avec le secteur privé pour le développement des filières commerciales.
26. Un document complet présentant la stratégie du FIDA pour le secteur privé: développement et partenariat a été soumis au Conseil d'administration⁵ en septembre 2004. Le Conseil s'est félicité des grandes orientations contenues dans ce texte, mais a demandé l'établissement d'une version simplifiée et plus opérationnelle, complétée par une matrice de résultats devant servir au suivi-évaluation des activités prévues du secteur privé. Les améliorations requises y ayant été apportées, la première stratégie du Fonds pour le secteur privé a été approuvée en avril 2005 par le Conseil, qui a également demandé au Bureau de

³ Le Cadre stratégique 2011-2015 a été présenté au Conseil d'administration du FIDA en décembre 2010. Établi sur la base de contributions des membres du Conseil, ce document est en cours d'approfondissement, et sera soumis pour approbation à la cent deuxième session du Conseil d'administration, en mai 2011.

⁴ *Promoting Market Access for the Rural Poor in Order to Achieve the Millennium Development Goals*, www.ifad.org/gbdocs/qc/26/e/markets.pdf.

⁵ Voir le résumé des débats sur ce thème dans le procès-verbal de la quatre-vingt-deuxième session du Conseil d'administration, www.ifad.org/gbdocs/eb/82/f/EB-82-MINUTES.pdf.

l'évaluation du FIDA (IOE) de procéder, à la fin de l'année 2008, à une évaluation de la stratégie⁶.

27. Le but de la stratégie pour le secteur privé est d'inciter le secteur privé à apporter plus de ressources et d'avantages au groupe cible du FIDA, les ruraux pauvres. Son objectif immédiat est d'accroître les activités et les investissements du secteur privé en faveur des pauvres en milieu rural. La stratégie prévoit, pour atteindre son objectif immédiat, trois grands axes d'action.
28. Le premier de ces axes concerne la **concertation sur les politiques pour le développement du secteur privé local**. Tous les nouveaux programmes d'options stratégiques pour le pays (COSOP) comprendront un examen du cadre d'action et du contexte institutionnel propices au développement du secteur privé local. Les nouveaux COSOP intégreront également la stratégie du Fonds pour une participation à une concertation sur les politiques avec diverses parties prenantes, et notamment le gouvernement du pays concerné, afin de promouvoir le développement du secteur privé local. Par ailleurs, tous les processus de consultation en rapport avec le COSOP associeront les représentants pertinents du secteur privé (associations paysannes, entreprises agroalimentaires, institutions privées de microfinancement ou banques commerciales actives dans les zones rurales). Dans quelques pays ciblés où le gouvernement a exprimé sa disposition à cet égard, la concertation sur les politiques visant à appuyer le secteur privé local sera inscrite comme activité spécifique du programme de pays. Il pourrait s'agir, par exemple, d'une concertation sur les politiques adéquates applicables aux institutions privées de microfinancement, aux PME, aux marchés des intrants et des produits agricoles, et à d'autres mesures visant à améliorer le contexte dans lequel opèrent les entreprises. Dans les pays où le FIDA dispose d'une forte présence sur le terrain, on insistera particulièrement sur la concertation relative aux politiques de développement du secteur privé local.
29. Le FIDA interviendra également au niveau mondial pour promouvoir des filières commerciales équitables en faveur des ruraux pauvres. Les pays en développement sont encore confrontés à la persistance des obstacles non tarifaires et des subventions agricoles en vigueur dans des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ce qui limite l'accès de leurs petits producteurs aux marchés internationaux. Le FIDA continuera par conséquent à utiliser les enceintes mondiales pour mettre en évidence les préoccupations des producteurs des pays en développement et renforcer l'appel en faveur d'une égalisation des conditions des échanges internationaux.
30. Deuxièmement, **le FIDA mènera des opérations d'investissement à l'appui du développement du secteur privé local**. Les activités d'investissement appuieront le développement du secteur privé lorsqu'il se rapporte à l'amélioration des moyens de subsistance des ruraux pauvres. Le Fonds aura un rôle à jouer dans un certain nombre de domaines clés: a) le renforcement de la capacité entrepreneuriale des ruraux pauvres et de leurs organisations; b) l'amélioration de l'accès des ruraux pauvres aux services techniques/consultatifs privés; c) l'appui au développement des institutions financières rurales privées; et d) l'appui au développement des marchés agricoles privés et des PME, et à l'établissement de liaisons efficaces avec les populations rurales pauvres.
31. Troisièmement, **le FIDA nouera des partenariats avec le secteur privé en vue de mobiliser un volume accru d'investissements et de savoirs en faveur des zones rurales**. Le FIDA cherchera à mobiliser des investissements (par exemple, sous la forme de cofinancements) provenant du secteur commercial privé et de

⁶ Le retard dans la conduite de cette évaluation résulte d'une décision du Conseil demandant à IOE de conduire d'abord d'autres évaluations au niveau de l'institution (sur l'innovation et l'application à plus grande échelle; l'évaluation conjointe avec la BAFD sur le développement agricole et rural en Afrique; et sur la problématique hommes-femmes), avant d'entreprendre l'évaluation de la stratégie pour le secteur privé.

fonds donateurs privés (fondations, organisations philanthropiques, fonds fiduciaires, etc.) à l'appui des projets de développement qu'il finance. Il explorera les moyens d'utiliser avec un effet mobilisateur les fonds envoyés par les travailleurs migrants, afin d'attirer le savoir et les ressources vers les zones rurales, et cherchera à forger des partenariats avec d'autres institutions des Nations Unies, des institutions financières internationales (IFI) et des banques régionales, ainsi que des fonds privés de développement (la Deutsche Bank, par exemple) pour soutenir le développement du secteur privé local. Le Fonds visera aussi à attirer des investissements d'entreprises agroalimentaires pour le développement de marchés de produits importants pour les petits producteurs ruraux.

32. Il est important de se souvenir que, conformément à son mandat, le FIDA continuera toutefois d'intervenir principalement par l'intermédiaire du secteur public. Mobiliser les investissements du secteur privé est une activité qui sert de complément aux dépenses du secteur public, et qui bénéficie de leur appui; elle ne les remplace pas. D'autre part, le partenariat avec le secteur privé, sous toutes ses formes, doit reposer sur le principe de la "due diligence", en vertu duquel l'évaluation des risques et des possibilités associés à l'engagement dans un partenariat donné avec le secteur privé inclut, d'une part, le choix du partenaire en fonction d'une compréhension de sa gouvernance et de sa responsabilité sociale et, d'autre part, une analyse du produit et/ou du marché de service à développer. Le principe fondamental, pour un partenariat avec le secteur privé, est qu'il doit être pleinement conforme au mandat et au rôle du FIDA, et remplir la mission du FIDA – permettre aux ruraux pauvres de se libérer de la pauvreté –, tout en permettant au partenaire du secteur privé de réaliser ses propres objectifs institutionnels.
33. La stratégie pour le secteur privé reconnaît la nécessité de conditions spécifiques de mise en œuvre. On peut citer, parmi celles-ci, les mesures spécifiques suivantes:
34. **Intégration de la stratégie dans les opérations du FIDA:** "[...] Chaque unité ou division du FIDA devra recenser les activités qu'elle entreprendra pour réaliser les objectifs communs et inscrire ces activités dans son programme de travail et budget annuel. Les activités planifiées par les divisions seront regroupées au niveau du département en vue de l'établissement d'un programme de travail et budget global qui réponde aux objectifs et résultats généraux de la stratégie pour le secteur privé [...] les COSOP et les documents de conception des projets (le cas échéant) comporteront une évaluation du développement du secteur privé en milieu rural et tiendront compte des possibilités de partenariat et d'engagement avec le secteur privé. Les procédures juridiques et financières relatives aux partenariats avec le secteur privé seront également élaborées et assimilées au sein du FIDA [...] l'examen du portefeuille et les indicateurs composant le système de gestion des résultats et de l'impact (SYGRI) du FIDA comporteront un compte rendu de l'engagement du FIDA avec le secteur privé [...]."
35. **Directives, formation et redéploiement du personnel.** Le FIDA élaborera des directives (ou un kit d'instructions) à l'intention du personnel opérationnel afin de l'aider dans la mise en application de la stratégie. Le FIDA donnera par conséquent à son personnel une formation spécifique sur la façon d'établir un partenariat avec le secteur privé ou de le faire participer à ses opérations. Un fonctionnaire du Département gestion des programmes (PMD) du FIDA sera nommé coordonnateur pour le secteur privé. Un autre coordonnateur, appartenant à l'Unité de la mobilisation des ressources, aura pour mission de mobiliser des ressources du secteur privé pour les activités institutionnelles du FIDA.
36. **Mesure des résultats et de l'impact.** Une matrice de résultats spécifique comportant 16 indicateurs clés de performance avait été incluse en annexe au document sur la stratégie pour le secteur privé, dans la perspective d'une réalisation de tous les objectifs avant la fin de l'année 2008. La matrice de résultats est reproduite à l'appendice 5 du présent rapport d'évaluation. Un calendrier à moyen terme, s'étendant sur la période allant de 2005 à 2008, a été proposé pour

atteindre les objectifs et les résultats (tels qu'ils ressortent de la matrice de résultats) de la stratégie pour le secteur privé. La stratégie exigeait du FIDA qu'il mesure sa performance au niveau global, plutôt qu'en la ventilant entre les cinq régions géographiques couvertes par les interventions du FIDA. Le SYGRI devait être révisé, le cas échéant, pour le captage d'indicateurs clés inclus dans la stratégie pour le secteur privé. La réalisation des résultats devait être suivie par le biais du SYGRI et de ce qui était alors le Rapport de situation sur le portefeuille de projets⁷, soumis chaque année au Conseil d'administration.

37. **Captage, compte rendu et partage des enseignements tirés.** Le captage des enseignements tirés sera une activité permanente, et des bilans devront être dressés à intervalles réguliers pour vérifier si le FIDA progresse dans la bonne direction ou s'il doit changer de cap ou encore affiner la stratégie et/ou ses directives opérationnelles.

F. Participation du secteur privé au cours de la période couverte par la huitième reconstitution des ressources du FIDA

38. Les États membres ont souligné une fois encore en 2008, au cours des consultations sur la huitième reconstitution des ressources du FIDA, l'importance d'un nouveau renforcement de son partenariat avec le secteur privé. À titre de contribution au débat, le FIDA a préparé, pour examen, un document sur la réponse du FIDA à l'émergence du rôle du secteur privé⁸.
39. Ce document proposait, quant à la voie à suivre, trois mesures clés: i) le FIDA continuerait d'agir dans le cadre de son actuelle stratégie pour le secteur privé, afin de contribuer à l'instauration des conditions nécessaires à des partenariats réussis entre les petits exploitants et les grands opérateurs du secteur privé ou les entreprises privées dans le cadre du programme ordinaire de prêts du FIDA, en examinant les conditions propices à l'investissement de capitaux du secteur privé lui-même et en veillant à ce que le partenariat soit profitable aux deux parties; ii) le FIDA explorerait aussi avec les partenaires potentiels, au vu des institutions et des mécanismes qui existent déjà, la nécessité de mettre en place un nouveau mécanisme pour promouvoir les investissements du secteur privé en milieu rural. Le mécanisme envisagé aurait deux objectifs généraux: mettre à disposition des moyens financiers pour des investissements orientés vers le secteur privé; et offrir un appui sur le plan des politiques et des institutions pour aider à instaurer l'environnement propice au développement du secteur privé. Le mécanisme serait financé grâce à des ressources mobilisées auprès de fonds d'investissement souverains, de dons provenant de bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux, et de contributions de sources non gouvernementales (y compris des fondations et des donateurs privés); et iii) le FIDA évaluerait la nécessité, la valeur ajoutée et la faisabilité de la mise au point de nouveaux instruments pour s'engager directement auprès du secteur privé, notamment par le biais de prêts non souverains et d'apports de fonds propres. Il a été toutefois admis que la mise au point de ce type d'instruments par le FIDA aurait des implications significatives pour la structure actuelle du Fonds, pour sa gestion du risque financier et pour le développement de sa capacité institutionnelle et celle de son personnel. L'approbation des organes directeurs pertinents serait également requise.
40. Tout en reconnaissant que l'évolution du contexte pourrait rendre nécessaire la mise au point de nouvelles approches vis-à-vis du secteur privé, les pays membres ont invité le FIDA à adopter une démarche prudente et souligné la nécessité d'évaluer les risques associés à la création de nouveaux instruments ou mécanismes. Les pays membres ont encouragé le FIDA à continuer d'agir par le biais de ses opérations ordinaires et dans le cadre de la stratégie du FIDA pour le

⁷ Ce rapport a d'abord changé de titre, pour devenir le Rapport sur la performance du portefeuille; il a ensuite été intégré, en 2008, au Rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement.

⁸ Voir le document [Repl. VIII/4/6, www.ifad.org/gbdocs/repl/8/iv/f/index.htm](http://www.ifad.org/gbdocs/repl/8/iv/f/index.htm).

secteur privé, afin d'instaurer les conditions de partenariats réussis, dans le secteur privé, entre les petits exploitants agricoles et d'autres acteurs économiques. En outre, les États membres ont exprimé leur soutien à l'exploration, par le FIDA et des partenaires potentiels, de la nécessité d'un nouveau mécanisme – et de la valeur ajoutée d'un tel mécanisme – pour la promotion d'investissements du secteur privé capables de stimuler une croissance économique favorable aux pauvres dans les zones rurales.

41. Le document sur la reconstitution des ressources cité ci-dessus a jeté les bases de la décision prise par le Conseil des gouverneurs en février 2009 – en même temps qu'il adoptait le rapport sur la huitième reconstitution des ressources du FIDA – de renforcer l'engagement du Fonds auprès du secteur privé et, si le besoin en est ressenti, de présenter au Conseil d'administration, en vue de son approbation en décembre 2010⁹, une proposition concernant le rôle et les instruments du FIDA en rapport avec cet engagement auprès du secteur privé, en pleine conformité avec le mandat du FIDA.
42. Le rapport final de la consultation notait que, au cours de la période couverte par la huitième reconstitution, le FIDA continuerait de mener des activités dans le cadre de ses opérations ordinaires et de sa stratégie pour le secteur privé, afin de mettre en place des conditions favorables à des partenariats fructueux dans le secteur privé entre les petits exploitants et d'autres agents économiques. Plusieurs organismes fournissent un appui direct au secteur privé, mais peu d'entre eux, voire aucun, donnent la priorité aux investissements dans l'agriculture susceptibles de profiter directement aux communautés rurales très pauvres – même si certains l'envisagent désormais. Le FIDA renforcera ses partenariats avec ces organismes¹⁰ pour promouvoir ce type d'investissements. Le rapport notait également qu'IOE procéderait en 2010 à une analyse de la stratégie du FIDA pour le secteur privé, exercice dont seraient tirés des enseignements en vue de futurs engagements.
43. Il est enfin utile de noter que la direction du FIDA a mis en place, en interne, un groupe de référence sur la stratégie pour le secteur privé, composé de représentants de plusieurs divisions du FIDA. Le groupe a pour mission, entre autres, d'élaborer une nouvelle stratégie du FIDA pour le secteur privé; la présentation de ce document au Conseil d'administration est provisoirement prévue pour décembre 2011.

G. Stratégie, instruments et architecture organisationnelle d'autres organisations de développement

44. Cette section présente une brève vue d'ensemble de la stratégie, des instruments et de l'architecture organisationnelle utilisés par d'autres organisations de développement à l'appui de leurs efforts de développement du secteur privé. On lira, parallèlement à cette section, le chapitre VII et l'appendice 6, consacrés aux enseignements tirés de l'expérience et des bonnes pratiques d'autres organisations.
45. Il est important de préciser, tout d'abord, que l'instrument sans doute le plus important dont disposent les banques multilatérales de développement (BMD) réside dans les investissements qu'elles consentent en prêtant des ressources destinées à des projets de développement dans les pays membres bénéficiaires. Il existe deux types de prêts accordés à des projets impliquant le développement et l'engagement du secteur privé: les prêts souverains et les prêts non souverains. Dans le premier groupe (prêts souverains), les BMD accordent aux gouvernements des pays bénéficiaires des prêts pour des projets de développement, et les gouvernements garantissent, en retour, le remboursement aux BMD, à des

⁹ Voir la matrice d'exécution présentée dans l'annexe II du Rapport de la Consultation sur la huitième reconstitution des ressources du FIDA, www.ifad.org/gbdocs/gc/32/f/GC-32-L-5.pdf.

¹⁰ Il s'agit notamment de la SFI, des Banques africaine, asiatique et interaméricaine de développement, de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), et d'autres organismes.

conditions et dans des délais spécifiques. Dans ce contexte, le financement d'entités du secteur privé capables de jouer un rôle dans la promotion du développement agricole n'est possible que par une rétrocession des fonds du prêt par le gouvernement à des entreprises privées, ou par le biais d'un intermédiaire financier. Outre les prêts basés sur des projets (prêts pour des projets de développement), les BMD accordent également aux gouvernements des "prêts liés à la mise en œuvre de réformes", utilisés à l'appui de réformes dans les domaines institutionnel, législatif et des politiques, et ayant pour objectif l'instauration d'un contexte plus propice à la participation du secteur privé au développement économique du pays. Dans la plupart des BMD, les deux catégories de prêts assortis de "garanties souveraines"¹¹ sont conçues et gérées par leurs départements opérationnels/sectoriels respectifs.

46. Pour ce qui concerne les prêts non souverains, les BMD accordent généralement des fonds d'emprunt directement à des entités du secteur privé dans les pays en développement. Dans ces prêts non assortis de garanties souveraines (prêts non souverains), le gouvernement n'est pas tenu d'assumer la responsabilité du remboursement du prêt. Cette responsabilité incombe directement à l'entité du secteur privé bénéficiaire dans le pays concerné.
47. Certains gouvernements, toutefois, sont souvent réticents à l'utilisation de fonds d'emprunt (avec des garanties souveraines) pour l'engagement du secteur privé; il peut exister plusieurs raisons à cette attitude, et par exemple le désir d'utiliser les fonds mobilisés auprès des BMD uniquement dans les domaines relevant de manière plus immédiate du contrôle des pouvoirs publics (comme le développement de l'infrastructure), ou l'opinion selon laquelle le secteur privé doit mobiliser des financements sans garantie souveraine. En outre, un certain nombre de gouvernements, et spécialement ceux ayant des orientations politiques particulières, suivent des politiques prudentes qui ne sont pas nécessairement favorables à un engagement de grande ampleur du secteur privé dans le processus de développement économique du pays. Dans le même temps, de nombreuses entités du secteur privé jugent encombrantes les relations avec les pouvoirs publics de manière générale, entre autres parce qu'elles craignent d'ouvrir la porte à une interférence ou à une pression du gouvernement dans leurs opérations, mais aussi à cause d'une perception de comportements bureaucratiques et inefficients des services publics.
48. Tous les organismes d'aide multilatérale (et bilatérale) considèrent qu'un secteur privé robuste et dynamique est essentiel pour la création d'emplois, la croissance économique à long terme et la réduction durable de la pauvreté dans les pays en développement. Prenant acte de cela et des limitations mentionnées dans les paragraphes qui précèdent, virtuellement tous les grands organismes d'aide – multilatéraux et bilatéraux – ont mis en place des structures organisationnelles spécialisées ou des mécanismes/guichets dédiés destinés à accorder directement des crédits au secteur privé, sans garantie souveraine. En fait, les financements consentis par les BMD pour la participation du secteur privé sont, pour l'essentiel, accordés directement à des entités du secteur privé des pays en développement, sans garanties souveraines (prêts non souverains), plutôt que par le biais de projets financés par des prêts exigeant une garantie souveraine. Le champ d'action et l'architecture de ces structures ou mécanismes varient d'une organisation à l'autre, mais le principe sous-jacent est le même: encourager le développement du secteur privé dans les pays membres bénéficiaires. Les banques cherchent aussi à utiliser leurs ressources comme moyen de mobiliser les investissements, les savoirs et les services du secteur privé.

¹¹ L'expression "garantie souveraine" signifie que le gouvernement est responsable du remboursement à la BMD concernée du prêt contracté pour un projet spécifique.

49. Les paragraphes qui suivent présentent une vue d'ensemble de la stratégie, des instruments et de l'architecture organisationnelle mis en œuvre par un certain nombre d'organismes d'aide dans leurs rapports de travail avec le secteur privé, et mettent l'accent sur leurs activités de prêt sans garanties souveraines.
50. **La Banque mondiale.** La Banque internationale pour la reconstruction et le développement et l'Association internationale de développement continuent d'avoir exclusivement des emprunteurs souverains et, dans le développement du secteur privé, concentrent leur attention sur le renforcement du contexte propice aux investissements privés et sur le soutien de la croissance de marchés de capitaux intérieurs pour le financement des PME. Le Groupe de la Banque mondiale comprend également deux entités distinctes spécialement conçues pour répondre aux besoins financiers du secteur privé dans les pays en développement: la SFI et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI). Le rôle de la SFI sera décrit plus bas; l'AMGI, pour sa part, offre des produits de garantie pour faciliter l'investissement privé dans les pays en développement. La stratégie de la Banque mondiale pour le développement du secteur privé affiche l'objectif d'étendre les avantages des marchés aux populations pauvres et d'améliorer l'accès aux services de base et la fourniture de ces services. Cette approche globale s'appuie sur quatre domaines clés d'intervention: i) le climat des investissements; ii) l'appui direct aux sociétés; iii) l'infrastructure; et iv) les secteurs sociaux. L'organigramme de la Banque mondiale comprend un département chargé des finances et du développement du secteur privé, sous l'autorité d'un vice-président.
51. **La Société financière internationale.** La SFI investit et fournit des services de conseil pour le renforcement du secteur privé dans les pays en développement. Elle a pour mission de promouvoir un développement durable du secteur privé et d'encourager la croissance d'entreprises productives et de marchés de capitaux efficaces par le biais d'une combinaison de prêts et prises de participation, et d'assistance technique. La SFI noue des partenariats avec un large éventail de tierces parties, y compris des fondations et des organisations caritatives, et les met en liaison avec des entreprises pour combler des lacunes graves dans des domaines comme la durabilité environnementale, la santé, l'éducation et le développement rural. Son personnel compte environ 3 500 membres, dont la moitié travaillent dans ses bureaux de terrain.
52. La SFI est la plus grande organisation de sa catégorie. Elle a été créée en 1956, avec un capital autorisé de 100 millions d'USD. Depuis lors, son capital s'est accru pour atteindre environ 18 milliards d'USD, et ses actifs atteignent 61 milliards d'USD. Ses opérations internationales couvrent pratiquement la totalité des pays en développement. Bien que faisant partie du Groupe de la Banque mondiale, la SFI est dotée d'une structure de gouvernance et d'un statut indépendants. Jusqu'au milieu des années 1980, elle dépendait de la Banque mondiale pour la mobilisation de financements pour ses opérations; elle a, depuis lors, développé sa propre fonction de trésorerie, et elle est aujourd'hui en mesure de mobiliser des financements sur son propre bilan, dans des conditions comparables à celles de la Banque mondiale.
53. La SFI opère sur une base commerciale. Elle investit uniquement dans des projets lucratifs et applique les taux du marché pour ses produits et services. Toutefois, tous ses investissements doivent avoir un impact positif en termes de développement. La SFI dispose de nombreux instruments pour le financement des investissements privés, et la gamme des instruments mis en œuvre dans chaque projet sera spécialement adaptée à ses besoins spécifiques. Ces instruments sont notamment les suivants:
- i) **Participation:** la SFI prend des participations dans des entreprises du secteur privé et dans d'autres entités telles que des institutions financières, et des portefeuilles et des fonds d'investissement dans des pays en développement. La SFI est un investisseur à long terme et maintient

généralement ses placements en actions pour une période de 8 à 15 ans. Lorsqu'elle estime venu le moment de vendre, la SFI préfère se désengager en vendant ses actions sur le marché intérieur, de manière à faire bénéficier l'entreprise, souvent par le biais d'une offre publique. Afin de permettre la participation d'autres investisseurs privés, la Société souscrit généralement de 5 à 15% du capital social d'un projet. La SFI n'est jamais l'actionnaire principal d'un projet et n'en détiendra normalement pas plus de 35%.

- ii) **Prêts:** la SFI offre, pour son propre compte, des prêts à taux fixes et variables à des projets du secteur privé dans les pays en développement. La plupart des prêts sont libellés en monnaies de premier plan, mais des prêts peuvent aussi être accordés en monnaies locales. L'échéance des prêts, au point de départ, est habituellement de 7 à 12 ans. Les différés d'amortissement et les calendriers de remboursement sont déterminés au cas par cas, selon les besoins de trésorerie de l'emprunteur. Si cela est justifié par le projet, la SFI peut accorder des prêts à plus long terme et avec des différés d'amortissement plus longs. La durée de certains prêts a même été portée à 20 ans. Afin de permettre la participation d'autres investisseurs privés, les prêts de la SFI sont généralement limités à 25% du coût estimatif total du projet pour des projets entièrement nouveaux ou, à titre exceptionnel, à 35% pour des petits projets. La SFI est disposée à accorder des prêts qui ne seront remboursés qu'à partir du flux de trésorerie du projet, sans recours ou avec seulement un recours limité aux bailleurs de fonds.
 - iii) **Prêts consortiaux:** la SFI accorde des prêts sur son propre compte, mais elle offre en outre aux banques commerciales et à d'autres institutions financières la possibilité de prêter à des projets qu'elles n'auraient peut-être pas pris en considération autrement. Ces prêts sont un élément clé dans les efforts déployés par la SFI pour mobiliser des financements supplémentaires pour le secteur privé dans les pays en développement, élargissant ainsi son impact en matière de **développement**. Grâce à ce mécanisme, les institutions financières partagent pleinement le risque de crédit commercial des projets, tandis que la SFI demeure le prêteur en titre.
 - iv) **Quasi-fonds propres:** la SFI offre aux projets du secteur privé dans les pays en développement une gamme complète de quasi-fonds propres présentant à la fois des caractéristiques de dette et de capitaux propres. Entre autres instruments, la SFI propose des investissements sous forme de dette convertible et de prêts participatifs, qui imposent un calendrier fixe de remboursement. Elle offre aussi des investissements sous forme d'actions privilégiées et d'"income notes", pour lesquelles le calendrier de remboursement est moins rigide. Les investissements de quasi-fonds propres sont mis à disposition lorsque cela est nécessaire, afin de s'assurer que le projet est solidement financé.
 - v) **Produits de couverture:** la SFI est l'une des rares organisations disposées à offrir à leurs clients, sur les marchés émergents, des produits de gestion des risques à échéance à long terme. Les produits de gestion des risques, ou des dérivés, sont mis à la disposition de ses clients uniquement à des fins de couverture. En permettant aux clients du secteur privé sur les marchés émergents d'avoir accès aux marchés internationaux des produits dérivés afin de se couvrir contre les risques de change, le risque de taux d'intérêt ou le risque de prix de matières premières, la SFI permet aux sociétés de renforcer leur solvabilité et d'améliorer leur rentabilité.
54. Outre les instruments d'investissement, la SFI fournit également d'importants services d'assistance technique et de conseil, dont certains sont associés à ses opérations mais qui peuvent aussi être autonomes, en vue de renforcer les organisations du secteur privé. Le financement de ces services est en grande partie

assuré grâce à des fonds d'affectation spéciale financés par divers donateurs. L'ampleur de cette assistance s'est accrue de façon spectaculaire au cours des dix dernières années (268 millions d'USD en 2010), et certaines préoccupations se manifestent quant à son efficacité et sur le point de savoir si elle est suffisamment centrée sur les activités essentielles de la SFI.

55. Le portefeuille de la SFI couvre des secteurs et sous-secteurs très divers; à partir du début des années 1990, toutefois, elle a fait du secteur de l'industrie agroalimentaire un domaine prioritaire dans le cadre de son engagement à contribuer à réduire la pauvreté et à améliorer les conditions de vie des populations. La SFI apporte un appui, financier et consultatif, au secteur agroalimentaire tout au long de la chaîne de valeur, soit directement aux entreprises, soit indirectement par le biais d'intermédiaires (négociants et institutions financières, par exemple). En règle générale, la SFI finance des projets dont il a été démontré qu'ils apportent les plus importants avantages du point de vue de l'efficacité et de la compétitivité d'ensemble de la chaîne d'approvisionnement, et la plus forte contribution globale au développement économique. À la fin de l'exercice financier 2010 (30 juin 2010), le portefeuille d'investissement de la SFI dans le secteur agroalimentaire s'élevait à 2,7 milliards d'USD, représentant plus de 125 projets dans 51 pays, et 7% de son portefeuille total. Au cours de l'exercice financier 2010, la SFI a engagé un total de 536 millions d'USD pour le développement du secteur agroalimentaire, dans le cadre de 40 projets menés dans 27 pays. Plus de la moitié de ces projets sont réalisés dans des pays à faible revenu. Bien que le portefeuille de projets agroalimentaires de la SFI ait connu quelques problèmes dans les premières années, la situation s'est inversée au cours des dernières années, et ce portefeuille a aujourd'hui des performances supérieures à celles du portefeuille global (78% de résultats satisfaisants ou mieux en termes d'impact en matière de développement contre 71%; et 71% de résultats satisfaisants ou mieux en termes de performance financière contre 57%). La SFI prévoit, pour les prochaines années, une poursuite de la croissance de son portefeuille de projets agroalimentaires.
56. **La Banque interaméricaine de développement.** La BID a élaboré une première stratégie pour le secteur privé en 2004, et en présentera en 2011 une version révisée. La stratégie de la Banque pour le secteur privé a pour axe principal la promotion du développement par l'intermédiaire du secteur privé, et non pas la poursuite du développement du secteur privé en soi. Les deux autres institutions membres du groupe de la BID, le Fonds d'investissement multilatéral (FIM) et la Société interaméricaine d'investissement (SII), qui ciblent également le secteur privé, ont des instances dirigeantes et des mécanismes de financement distincts, et ne sont pas soumises aux stratégies de la Banque. Une part importante du total des prêts et non-prêts de la BID est dirigée vers le secteur privé et acheminée par le biais de deux grands types d'activités: a) le développement du secteur privé; et b) les opérations du secteur privé. Les projets de développement du secteur privé, financés par des prêts ou des dons bénéficiant d'une garantie souveraine, a) ont comme bénéficiaire direct une société du secteur privé (par exemple, crédits multisectoriels, subventions de contrepartie, services de développement des entreprises); b) offrent une assistance technique; ou c) appuient des réformes réglementaires, institutionnelles ou administratives soutenant l'activité du secteur privé. Les opérations du secteur privé sont des opérations sans garantie souveraine qui fournissent: a) des prêts directs, des garanties, une assistance technique et (dans le cas de la SII et du FIM) une participation à des sociétés du secteur privé; b) un financement indirect à des sociétés privées par l'intermédiaire d'institutions financières ou de fonds d'investissement locaux; et c) des prêts et des garanties à des entreprises d'État admises à en bénéficier, sans garantie souveraine.
57. L'un des départements de la BID, dirigé par un vice-président, est chargé du secteur privé et des opérations sans garantie souveraine. Cette vice-présidence coordonne l'élaboration et la mise en œuvre des programmes opérationnels pour le

secteur privé, et de prêts sans garantie souveraine du Groupe de la BID. Elle dirige l'élaboration et la mise en œuvre du plan opérationnel intégré pour le secteur privé, mais aussi des plans opérationnels de chaque entité, en définissant des objectifs stratégiques annuels de performance pour chaque membre du Groupe de la BID par la formation d'alliances avec les vice-présidences de la Banque pour les pays et les secteurs. Le département encourage également les partenariats et des alliances stratégiques avec le secteur privé en organisant des actions de mobilisation de fonds et en exécutant les programmes d'activités de ces partenariats et alliances en relation avec les priorités du programme opérationnel des branches des opérations sans garantie souveraine.

58. **La Société interaméricaine d'investissement.** La SII est, dans le Groupe de la BID, l'institution chargée du secteur privé; son fonctionnement est très proche de celui de la SFI, mais elle a principalement pour domaine d'action, en Amérique latine et dans les Caraïbes, le développement des PME. Elle a été créée en 1985 avec un capital initial de 200 millions d'USD, souscrit par 21 pays et a démarré ses opérations en 1989. Depuis lors, son capital s'est accru pour atteindre 759 millions d'USD, appartenant à 44 pays actionnaires, le dernier en date à s'y être associé (en 2009) étant la Chine. Sa base d'actifs totale atteint quelque 1,4 milliard d'USD (2009). Ses opérations sont donc relativement modestes par rapport à celles de la SFI. Bien que faisant partie du Groupe de la BID, la SII, tout comme la SFI, possède une structure juridique et institutionnelle distincte et a son propre personnel. Elle dépend toutefois de la BID pour son financement.
59. À ce jour, la SII a financé environ 500 projets en Amérique latine et dans les Caraïbes, pour un montant de quelque 5 milliards d'USD, et mobilisé près de 13 milliards d'USD en investissements totaux. La gamme d'instruments dont elle dispose est semblable à celle de la SFI. Les investissements de la SII ciblent principalement les PME, et c'est pour pouvoir les toucher qu'elle a progressivement réduit, au cours des années, la taille minimale des prêts, aujourd'hui de 100 000 USD; le montant moyen des prêts est actuellement de 216 000 USD. La SII gère également, pour le compte de ses différents actionnaires, plusieurs fonds de participation au capital.
60. Comme indiqué plus haut, la SII cible principalement le développement des PME, indépendamment de leur secteur d'activité. Les services financiers constituent la plus importante de ses activités, représentant 68% du portefeuille total (2009). Les investissements dans les secteurs de l'agriculture et de l'agro-industrie jouent aussi un rôle significatif, avec 5,8% du portefeuille, auxquels s'ajoutent 2,3% pour le secteur de l'alimentation, la mise en bouteilles et les boissons, et 1,3% pour celui de l'élevage et de l'aviculture. Ainsi, les investissements en rapport avec la chaîne d'approvisionnement agricole constituent une composante importante dans le total des investissements de la SII, bien que l'agriculture ne soit pas l'un de ses axes majeurs d'intérêt. Cela s'explique peut-être par le grand nombre de pays à revenu intermédiaire dans lesquels la SII intervient et où la transformation des produits alimentaires est un secteur en expansion.
61. Outre la SII, la BID opère également un guichet, le Département du financement structuré et corporatif (SCF), responsable des prêts octroyés sans garantie souveraine au secteur privé, aux entreprises étatiques et aux sociétés à capitaux mixtes. Bien que les projets de tous les secteurs puissent bénéficier de prêts au titre de ce guichet, ses activités ont en pratique été largement axées sur l'offre de solutions de financement innovantes dans ses domaines d'intervention traditionnels – infrastructure et développement des marchés financiers et de capitaux. Elle donne également la priorité aux investissements "verts", et notamment le financement d'installations de production de biocarburants, la mise en œuvre de programmes d'efficacité énergétique et le financement d'industries en rapport avec la production d'équipements pour la génération d'énergie à partir de sources renouvelables. La BID a accordé, en 2009, quelque 919 millions d'USD de prêts non souverains au secteur privé grâce au mécanisme du SCF.

62. **La Banque asiatique de développement (BAsD).** La Stratégie 2020 publiée en avril 2008 par la BAsD porte une attention accrue au développement du secteur privé et aux opérations du secteur privé, considérés comme l'un des cinq principaux moteurs du changement. La stratégie préconise que la BAsD étende ses activités avec le secteur privé pour générer une croissance économique accrue dans la région Asie et Pacifique. Elle note par ailleurs que la BAsD assumera davantage de risques – encore que très sérieusement évalués – et agira comme un catalyseur pour les investissements que le secteur privé pourrait autrement refuser d'entreprendre. Elle accentuera les efforts menés pour aider les pays membres en développement à attirer des investissements directs du secteur privé appuyant une croissance inclusive et améliorant l'environnement. Pour aiguillonner la croissance induite par le marché, la BAsD prévoit d'investir dans l'infrastructure et de donner aux gouvernements des conseils sur les fondamentaux d'un environnement propice aux entreprises, comprenant notamment des règles, des réglementations et des politiques fiables qui ne désavantagent pas les entreprises du secteur privé. Parmi les outils utilisés par la BAsD pour catalyser le changement par le biais d'une augmentation des investissements privés dans les pays membres en développement, on trouve les financements directs, l'amélioration des termes du crédit, les garanties d'atténuation des risques, et des instruments financiers nouveaux et innovants. Ces outils devraient créer de la valeur en attirant les capitaux privés et en déployant vers des secteurs et des transactions spécifiques des compétences en matière de gestion des entreprises ou techniques.
63. Pour gérer ces activités, la BAsD a désigné un vice-président responsable du Département du secteur privé et des opérations de cofinancement, qui traite des prêts non souverains et d'autres produits visant à la participation du secteur privé. Ce département joue le rôle de catalyseur pour les investissements privés, par le biais de divers instruments – financements directs, amélioration des termes du crédit et atténuation des risques. Il apporte une assistance sous la forme de financement direct par le biais de prêts et de participations au capital. La BAsD propose des prêts en devises fortes et des prêts en monnaies locales. Les taux d'intérêt et les autres conditions peuvent varier en fonction des besoins et des risques d'une société ou d'un projet. Lorsqu'elle investit directement dans une entreprise, la BAsD offre un financement par le biais de participations au capital, y compris des apports directs de capitaux propres sous la forme d'actions ordinaires, d'actions privilégiées ou de convertibles. Les participations au capital des entreprises (plafonnées à 25%), et spécialement des institutions financières, interviennent avant l'offre publique initiale. La BAsD offre des garanties qui peuvent être utilisées pour la couverture des risques politiques ou, de manière plus complète, à la fois des risques politiques et de crédit. Les prêts souverains impliquant des entités du secteur privé sont réalisés par l'intermédiaire du complexe des opérations.
64. La BAsD n'a par conséquent pas d'organisation distincte pour le traitement des investissements dans le secteur privé. Elle dispose néanmoins de toute la gamme des instruments utilisés par la SFI et la SII pour appuyer les investissements privés. L'encours total des prêts au secteur privé est de 2 milliards d'USD (2009) et les prises de participation sont de 885 millions d'USD. La BAsD a choisi d'axer ses opérations dans le secteur privé presque exclusivement sur les secteurs de l'infrastructure et financier. Bien que les projets dans les secteurs de l'agriculture et des agro-industries puissent bénéficier d'investissements de la BAsD, sa stratégie indique que ces investissements seront probablement rares, et ne concerneront que les pays à très faible revenu.
65. **La Banque africaine de développement (BafD).** La BafD a publié en janvier 2008 une version actualisée de sa stratégie pour les opérations du secteur privé. Dans le domaine du développement du secteur privé, la vision de la Banque repose sur un cadre conceptuel liant l'entrepreneuriat, les investissements et la croissance

économique au but ultime de la Banque, qui est l'atténuation de la pauvreté. Compte tenu de l'importance du développement du secteur privé en tant que moteur d'une croissance économique capable de réduire la pauvreté, la stratégie de la Banque énonce cinq priorités centrales pour ses interventions: i) l'appui aux entreprises privées; ii) le renforcement des systèmes financiers; iii) le développement d'infrastructures compétitives; iv) la promotion des échanges; et v) l'amélioration du climat des investissements. Bien que la BAfD ait joué un rôle de premier plan en aidant, depuis plus de 40 ans, les gouvernements africains à améliorer le climat de leurs investissements, c'est seulement à partir de 1991 qu'elle a commencé à aider les entrepreneurs en finançant directement des opérations du secteur privé et d'autres transactions sans faire intervenir la garantie souveraine du pays hôte. En entreprenant des opérations du secteur privé, la Banque reconnaît que, compte tenu des immenses besoins de financement du continent, elle doit avoir pour objectif premier de mobiliser d'autres investisseurs du secteur privé en constituant, de façon sélective, un portefeuille de projets à haute performance et avec de forts effets démontrables.

66. La Banque a chargé l'un de ses vice-présidents de l'infrastructure, du secteur privé et de l'intégration régionale. Ce département gère les prêts non souverains au secteur privé par le biais d'un guichet spécial créé en 1991 en son sein. Le département dispose d'une gamme complète d'instruments: prêts, prises de participation, quasi-fonds propres, garanties, syndications, garanties d'émission et services de conseil. Il propose aussi des lignes de crédit à des institutions financières privées pour leur permettre d'octroyer des prêts à des sociétés exportatrices et des PME. Les conditions et modalités de ses investissements sont généralement conformes à celles de la SFI.
67. L'assistance de la BAfD peut être envisagée pour des projets du secteur privé visant à créer, agrandir, diversifier et moderniser des installations de production dans divers secteurs – énergie, activités manufacturières, agro-industries, tourisme, transport, infrastructure, industries extractives, banque et finance, et autres industries de services – pour autant que l'investissement ait un effet bénéfique sur l'économie du pays hôte. En pratique, toutefois, les investissements dans les secteurs de l'agriculture et des agro-industries n'ont pas été significatifs dans le cadre du guichet du secteur privé. Les investissements non souverains de la BAfD dans le secteur privé ont augmenté au cours des dernières années, pour atteindre 1,6 milliard d'USD en 2009, dont 215 millions d'USD sous forme de participations. Comme au FIDA, ce sont les départements des opérations/sectoriels qui encouragent le secteur privé par le biais des prêts souverains.
68. **L'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID).** Pour l'USAID, le développement agricole fait depuis longtemps partie des secteurs prioritaires. Elle porte une attention croissante au développement de chaînes de valeur de produits, en favorisant notamment l'accès aux marchés, aux échanges et à la microfinance. L'USAID souligne que, pour être compétitifs de nos jours sur le marché mondial, les paysans – et spécialement les petits exploitants – doivent être intégrés à l'ensemble de la chaîne de production, de la ferme à la table. L'USAID facilite cette intégration, en donnant aux producteurs et aux industries rurales la possibilité d'améliorer leurs connexions avec les marchés des échanges agricoles et les débouchés qu'ils offrent. Dans ce contexte, l'USAID encourage la participation des entités du secteur privé pour favoriser la croissance du secteur agricole dans les pays en développement. À la différence des autres organisations multilatérales retenues pour la comparaison dans cette évaluation, elle ne comporte pas de département spécifiquement consacré au développement ou aux opérations du secteur privé. Elle a un bureau dédié à l'agriculture, aux marchés et aux échanges.

Points essentiels

- Le secteur privé est la composante de l'économie dans laquelle des biens et des services sont produits et distribués par des individus et des organisations qui ne relèvent pas du gouvernement. Le secteur privé a pour moteur premier la réalisation de profits.
- Le paradigme du développement a profondément évolué:
 - Le rôle des pouvoirs publics sur le marché a changé – ils ne sont plus des participants, mais se donnent pour mission de définir et surveiller les "règles du jeu".
 - Le secteur privé est de plus en plus perçu comme le moteur de la croissance.
 - Le partenariat public-privé est considéré comme important pour la fourniture d'investissements et de services complémentaires aux ruraux pauvres.
- Il est essentiel d'avoir présent à l'esprit le fait que les opérateurs du secteur privé constituent, dans les pays en développement, un groupe hétérogène et que différentes entités du secteur privé jouent des rôles différents le long de la chaîne de valeur des produits dans le secteur de l'agriculture et du développement rural. Dans le même temps, les pouvoirs publics ont un rôle complémentaire important à jouer dans la chaîne de valeur, en entreprenant par exemple, dans le domaine agricole, des recherches visant à mettre au point des variétés de semences améliorées.
- L'approche du FIDA en matière de développement a évolué parallèlement au changement du contexte opérationnel, et on trouve désormais dans la majorité de ses projets des composantes d'appui au développement du secteur privé par le biais de la promotion des filières commerciales. Le Cadre stratégique du FIDA 2011-2015, en cours d'élaboration, souligne en particulier qu'il est important de présenter l'agriculture paysanne comme une activité rentable et prend en compte, à cet égard, l'importance toujours croissante de renforcer son engagement auprès du secteur privé.
- En avril 2005, le Conseil d'administration du Fonds a approuvé la première Stratégie du FIDA, au niveau de l'institution, pour le secteur privé: développement et partenariat, dans laquelle étaient énoncés les objectifs et les modalités d'une expansion de la participation du secteur privé. Les États membres ont décidé qu'il devait être encore plus important, pour le FIDA, d'approfondir son engagement auprès du secteur privé au cours de la période couverte par la huitième reconstitution des ressources, en particulier par le renforcement du partenariat avec d'autres organismes de développement appuyant le développement du secteur privé en vue de stimuler une augmentation des investissements dans le secteur de l'agriculture.
- D'autres BMD (et spécialement le Groupe de la Banque mondiale) ont une expérience relativement longue de l'appui au développement du secteur privé dans les États membres bénéficiaires. Les banques ont créé des structures organisationnelles et des départements spécialisés, ainsi qu'une gamme d'instruments pour leur action en faveur du développement du secteur privé. Les prêts consentis pour le développement du secteur privé prennent en majorité la forme de prêts non souverains accordés directement à des entités du secteur privé.

II. Objectifs, méthode et processus de l'évaluation

A. Généralités

69. Comme on l'a noté plus haut, le Conseil d'administration a demandé la réalisation de cette évaluation au niveau de l'institution en même temps qu'il approuvait, en 2005, la stratégie du FIDA pour le secteur privé. Lors de l'adoption du Rapport de la Consultation sur la huitième reconstitution des ressources du FIDA, à sa session de février 2009, le Conseil des gouverneurs a également décidé que l'évaluation serait réalisée par IOE en 2010-2011.
70. Les objectifs, la méthode et le processus à suivre ont été examinés par la direction du FIDA au début de l'évaluation. Cet examen s'est déroulé dans le contexte de l'élaboration du document d'orientation¹², dans lequel sont précisés les objectifs de l'évaluation, la méthode et les questions clés, les processus, les résultats attendus, le calendrier, les activités de communication et de diffusion, les ressources humaines nécessaires et le budget¹³.

B. Objectifs

71. Cinq objectifs ont été assignés à l'évaluation:
- i) apprécier la pertinence et évaluer la mise en œuvre de la stratégie pour le secteur privé adoptée par le FIDA en 2005;
 - ii) évaluer les résultats émergents des projets soutenus par le FIDA et conçus après l'adoption de la stratégie pour le secteur privé;
 - iii) apprécier les approches évolutives, ainsi que les bonnes et les moins bonnes pratiques, adoptées dans les efforts de développement du FIDA pour le secteur privé;
 - iv) examiner les instruments utilisés par d'autres organismes de développement et leurs expériences en matière de participation du secteur privé dans le domaine de l'agriculture et du développement rural, en vue de recenser les enseignements qui pourraient être pertinents pour le FIDA; et
 - v) dégager une série d'observations et de recommandations pouvant servir d'éléments constitutifs d'un futur engagement du FIDA auprès du secteur privé.

C. Méthode et processus

72. **Période couverte par l'évaluation.** L'évaluation est principalement axée sur les activités financées par le FIDA depuis 2003, date à laquelle les États membres ont décidé, lors de la Consultation sur la sixième reconstitution des ressources du FIDA (2002), que le Fonds devait "élaborer une stratégie visant à associer davantage les participants du secteur privé aux programmes du FIDA". L'accent a été toutefois mis, plus particulièrement, sur la période postérieure à l'approbation par le Conseil d'administration de la stratégie du FIDA pour le secteur privé, en avril 2005.
73. **Composantes.** L'évaluation a suivi les principales dispositions contenues dans la Politique du FIDA en matière d'évaluation (2003)¹⁴ et dans le Manuel d'évaluation (2009)¹⁵. Pour atteindre ses objectifs, l'évaluation a été bâtie sur quatre

¹² La politique du FIDA en matière d'évaluation stipule que chaque évaluation débute par l'élaboration d'un document d'orientation, comprenant notamment le mandat de l'évaluation (voir appendice 2).

¹³ Le projet de document d'orientation a été examiné avec la direction du FIDA le 9 avril 2010. Sa version définitive, intégrant les observations de la direction du FIDA, a été publiée par IOE le 19 mai 2010. Elle peut être consultée à l'adresse <http://www.ifad.org/evaluation/private/doc/approach.pdf>.

¹⁴ La Politique du FIDA en matière d'évaluation a été approuvée par le Conseil d'administration en avril 2003, http://www.ifad.org/evaluation/policy/new_policy.htm.

¹⁵ Le Manuel d'évaluation a été examiné par le Comité de l'évaluation en décembre 2008, http://www.ifad.org/evaluation/process_methodology/index.htm.

composantes se renforçant mutuellement: i) un examen de la stratégie et un tour d'horizon du portefeuille; ii) une appréciation des résultats et sept études de cas concernant des pays; iii) un examen de quelques processus opératoires institutionnels, au cours duquel a été étudiée la manière dont le FIDA gère certains processus internes, et notamment la disponibilité et le développement de compétences, à l'appui de son programme concernant le secteur privé; et iv) une étude comparative portant sur la manière dont d'autres institutions encouragent le secteur privé rural. Plusieurs méthodes ont été utilisées pour l'enquête: études documentaires; interviews et discussions en groupes d'intérêt, auxquelles ont participé des membres du personnel du siège et des membres du Conseil d'administration du FIDA, ainsi que des représentants de gouvernements, des acteurs du secteur privé et du personnel de projet dans les pays emprunteurs; et visites sur le terrain à un certain nombre d'activités de projets. Les objectifs et le processus en rapport avec chacune des quatre composantes de l'évaluation font l'objet, ci-après, d'une description plus détaillée:

- i) **Examen de la stratégie et tour d'horizon du portefeuille.** Cette composante avait pour but d'apprécier: a) la pertinence de la stratégie pour le secteur privé approuvée en 2005, tant du point de vue de son but et de ses objectifs que de celui de sa conception d'ensemble; et b) la mise en œuvre des principaux objectifs de la stratégie et des trois grands axes d'action par le biais des COSOP et des projets approuvés après l'approbation de la stratégie. Ce second aspect comprenait une comparaison avec des projets approuvés par le Conseil avant l'adoption de la stratégie, afin de discerner l'évolution des approches et de l'attention portée, dans leur conception, au développement du secteur privé. On trouvera dans le chapitre IV des précisions sur les critères retenus pour le choix des COSOP et des projets examinés dans le cadre de l'évaluation.
- ii) **Appréciation des résultats et études de cas concernant des pays.** L'évaluation a comparé, dans le cadre de cette composante, les résultats d'un certain nombre de projets mettant l'accent sur la participation du secteur privé et approuvés en 2003-2004 (c'est-à-dire avant l'approbation de la stratégie pour le secteur privé), et les résultats de projets approuvés en 2006-2007. On a utilisé, aux fins de cette comparaison, des données extraites des rapports sur l'état d'avancement des projets établis par PMD, étant donné qu'IOE n'avait pas encore procédé à une évaluation indépendante de ces projets. Des précisions sur les critères de choix des projets et des données utilisés sont présentées dans le chapitre V, qui contient l'analyse correspondante se rapportant à cette composante. C'est également dans ce chapitre que se trouvent les principales conclusions tirées des sept pays étudiés dans le cadre de cette évaluation (Albanie, Ghana, Guatemala, Ouganda, Pakistan, Pérou et Sri Lanka). L'objectif principal des études de cas concernant les pays était d'en tirer des enseignements pour un recensement des bonnes et des moins bonnes pratiques dans la participation du secteur privé, sur la base d'un examen des COSOP, de certains projets et d'interactions avec divers partenaires dans les pays. Les études de cas ont aussi permis aux évaluateurs de valider les observations et les hypothèses de la première composante de l'évaluation. L'équipe d'évaluation s'est rendue dans tous les pays à l'exception du Pakistan et du Pérou. Un document de travail a été préparé pour chacun des sept pays. Les critères ayant conduit au choix des sept pays retenus et la méthode spécifique suivie dans la préparation des études de cas sont examinés dans la section D du présent chapitre ainsi que dans le chapitre V.
- iii) **Examen des processus opératoires institutionnels.** Dans le cadre de cette composante, l'évaluation a examiné les capacités et les processus organisationnels utilisés par le FIDA pour s'engager de manière appropriée auprès du secteur privé. L'adéquation des capacités organisationnelles (en

termes de gestion et des ressources humaines, y compris les aptitudes, compétences et incitations du personnel, l'apprentissage et le partage des savoirs) a fait l'objet d'une appréciation, de même que la structure et les processus du FIDA en rapport avec les opérations (rôle des organes directeurs, amélioration de la qualité et assurance qualité, supervision et appui à l'exécution, mesure et compte rendu des résultats, présence dans le pays) pour la participation du secteur privé. L'examen des processus opératoires institutionnels a porté sur l'ensemble des instruments dont dispose le FIDA pour appuyer le développement du secteur privé (prêts à l'investissement, programmes de dons mondiaux, régionaux et nationaux, et activités autres que de prêt) et sur leur adéquation à l'objectif. L'évaluation a enfin analysé, dans cette composante, la mesure dans laquelle les principales conditions de mise en œuvre de la stratégie pour le secteur privé étaient réunies. Les observations issues de l'analyse réalisée dans le cadre de cette composante sont présentées dans le chapitre VI du présent rapport d'évaluation.

- iv) **Étude comparative.** La quatrième composante de l'évaluation devait examiner les stratégies, les politiques, les instruments et les expériences de différents organismes de développement en matière de participation du secteur privé. L'examen avait pour but de recenser les enseignements qui pourraient être utiles – une fois adaptés – dans le contexte du FIDA et de ses priorités. L'étude a aussi permis aux évaluateurs de déterminer les domaines dans lesquels le FIDA est en avance, et ceux dans lesquels il est en retard, et a contribué à valider l'appréciation d'ensemble. L'étude reposait dans une large mesure sur un travail documentaire et sur des discussions sélectives avec des informateurs clés au sein des organismes de développement étudiés – la SFI, la BID, la BAfD, l'USAID et la Banque mondiale. Les critères de choix pour l'inclusion dans l'étude comparative, ainsi que les observations qui en sont issues, sont présentés dans le chapitre VII.

74. La stratégie et sa mise en œuvre ont été évaluées sur la base des critères d'évaluation internationalement reconnus de pertinence et d'efficacité, mais non d'efficience (voir ci-après)¹⁶. Outre les aspects de l'évaluation tenant à la responsabilité, une grande importance a été accordée aux enseignements tirés de l'expérience du FIDA en matière d'appui au développement du secteur privé rural, et le rapport recense un certain nombre de bonnes pratiques méritant d'être reproduites.
75. L'efficacité de la mise en œuvre de la stratégie pour le secteur privé n'a pas été évaluée. Ce type de mesure est en effet très difficile pour une évaluation thématique, quelle qu'elle soit, du fait de la nécessité de décomposer les éléments des coûts et des avantages pouvant être attribués au thème particulier évalué. La difficulté est en principe moindre pour le développement du secteur privé, étant donné que l'on peut comparer un sous-ensemble de projets entièrement axés sur l'appui à la participation du secteur privé et un sous-ensemble ne comportant aucun élément de cet ordre. Toutefois, pour ce qui concerne la plupart des projets de développement du secteur privé, on ne dispose à l'heure actuelle que de données sur les bénéfices attendus, et non sur des bénéfices réels. Pour ce qui est des dépenses, les comparaisons des données *ex ante* ne sont pas non plus très utiles étant donné que les projets financés par le FIDA sont souvent conçus en prévoyant une fourchette standard de coûts pour chaque bénéficiaire libéré de la pauvreté. Il est probable que, même *ex post*, on pourra très difficilement calculer des données d'efficience, étant donné que les avantages indirects (par exemple,

¹⁶ Chacun de ces critères a été noté sur la base de l'échelle standard allant de 1 à 6 utilisée par IOE: 1 - très insuffisant; 2 - insuffisant; 3 - plutôt insuffisant; 4 - plutôt satisfaisant; 5 - satisfaisant; et 6 - très satisfaisant.

création indirecte d'emplois par des entreprises du fait de la demande de services locaux qu'elles génèrent) seront probablement beaucoup plus importants pour les projets ayant une composante de développement du secteur privé.

76. **Phases de l'évaluation.** L'évaluation a été répartie en quatre phases principales: i) la phase initiale, au cours de laquelle on a affiné les méthodes et les processus, recruté les consultants devant faire partie de l'équipe d'évaluation, élaboré et finalisé le document d'orientation de l'évaluation en tenant compte des observations des principaux partenaires d'évaluation et des conseillers indépendants de haut niveau (paragraphe 78 ci-après); ii) la phase d'étude sur dossier et d'interviews en interne, comprenant un examen de documents, et des interviews et des discussions en groupes d'intérêt avec des représentants de la direction et du personnel du FIDA ainsi que des représentants au Conseil d'administration; iii) les visites à certains projets financés par le FIDA dans cinq pays – Albanie, Ghana, Guatemala, Ouganda et Sri Lanka; et iv) la rédaction du présent rapport final, y compris le rapport conclusif.
77. Pendant la phase de rédaction du projet de rapport final, IOE a présenté un exposé en format PowerPoint au Président du FIDA, en janvier 2011, puis au Comité de l'évaluation du Conseil d'administration et aux principaux partenaires d'évaluation, en mars 2011, sur les observations et les recommandations de l'évaluation. Le but était de donner aux principaux partenaires une possibilité précoce de donner leur point de vue sur les observations et les recommandations du rapport d'évaluation, et de fournir toute information ou tout éclaircissement complémentaire qui pourrait utilement contribuer à l'achèvement de l'évaluation.
78. Conformément à la politique du FIDA en matière d'évaluation, un groupe de principaux partenaires d'évaluation¹⁷ a été constitué pour l'évaluation du secteur privé, avec pour mission de fournir des contributions et d'examiner les principaux résultats attendus, y compris le document d'orientation et le projet de rapport final. Ses membres étaient également chargés de partager toutes les informations et la documentation avec d'autres membres de leurs divisions. IOE a recruté deux conseillers indépendants de haut niveau¹⁸ pour examiner les résultats attendus de l'évaluation et assurer la direction et les organes directeurs du FIDA de la qualité de l'évaluation et de l'ensemble de son processus (leur rapport conjoint sur le processus d'évaluation et la qualité du rapport final constitue l'appendice 7 au présent rapport). L'évaluation a en outre été soumise à un examen collégial par les pairs au sein d'IOE¹⁹. Les observations de la direction et du personnel du FIDA, des principaux partenaires d'évaluation, des membres du Comité de l'évaluation et du Conseil d'administration, des conseillers indépendants de haut niveau et des membres d'IOE ayant participé à l'examen par les pairs ont été prises en considération dans le présent rapport final de l'évaluation.

D. Cadre des études de cas concernant les pays

79. Les principaux objectifs des études de cas concernant les pays ont été énoncés au paragraphe 73 ii) ci-dessus. Les sept études de cas ont observé une large gamme de formes d'appui, effectives ou potentielles, au développement du secteur privé

¹⁷ Le groupe des principaux partenaires d'évaluation était composé du vice-président adjoint, PMD; du Responsable principal des stratégies de développement; du Directeur d'IOE; de tous les directeurs des divisions de PMD; de la personne responsable à l'époque de la direction des financements innovants; des économistes régionaux des cinq divisions régionales de PMD; des conseillers techniques principaux en matière de i) finance rurale, et de ii) chaînes de valeur et d'accès aux marchés; de l'administrateur principal de portefeuille, PMD; du chargé de programme au Bureau du Président et du Vice-Président; de quelques chargés de programme de pays (CPP); et de l'évaluateur en chef et du chef de l'équipe de consultants pour l'évaluation du secteur privé au sein d'IOE.

¹⁸ Il s'agit de Robert Picciotto, ancien directeur général du Groupe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale et actuellement professeur invité au Kings College, à Londres, et de Namanga Ngongi (ancien directeur exécutif adjoint du Programme alimentaire mondial (PAM) et actuellement Président de l'Alliance pour une révolution verte en Afrique [AGRA]).

¹⁹ Le Directeur d'IOE et de nombreux fonctionnaires chargés de l'évaluation ont participé au processus interne d'examen par les pairs.

rural par le biais d'opérations financées par le FIDA. Le point de départ a consisté en un examen de l'évolution, dans le temps, de la stratégie et du programme de pays et, spécifiquement, des opérations financées avant et après l'approbation en 2005 de la stratégie pour le secteur privé. Ce travail a impliqué, concrètement, un examen d'opérations antérieures et d'activités plus récentes. À cet effet, et comme convenu avec le groupe des principaux partenaires d'évaluation au début de l'évaluation, les rôles du secteur privé rural ont été répartis en trois catégories:

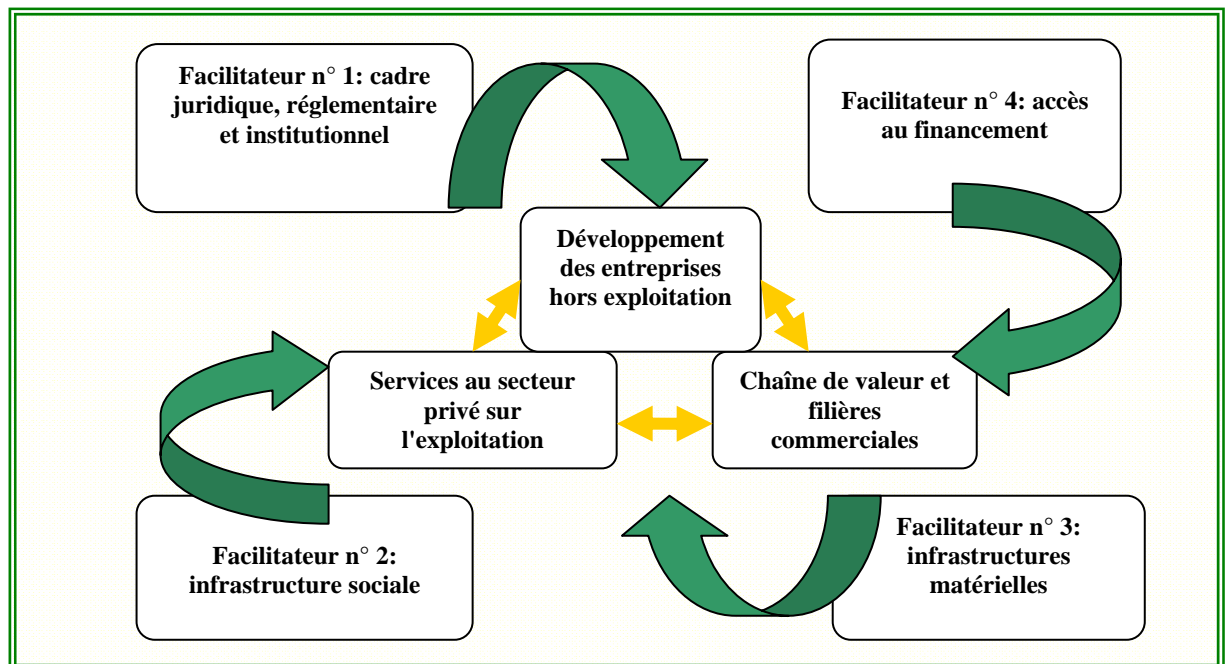
- i) La première catégorie concerne les services ruraux sur l'exploitation. L'évaluation devait examiner ici, entre autres, la dimension de l'appui du secteur privé aux petits exploitants agricoles dans divers domaines: la recherche, la vulgarisation, la formation, la multiplication des semences, la fourniture d'intrants, la récolte et le stockage sur l'exploitation.
 - ii) La deuxième catégorie concerne la participation au développement de la chaîne de valeur. L'accent devait porter ici sur les liaisons entre les exploitations et le marché des produits par le biais de la transformation, de la certification des produits, du stockage hors exploitation, du transport, du rôle des supermarchés, etc. Ces éléments sont, depuis quelques années, de plus en plus importants dans les projets financés par le FIDA. On estime que 50% au moins des projets approuvés en 2008 comportaient une composante ou un aspect en rapport avec le développement de la chaîne de valeur.
 - iii) La troisième catégorie concerne le développement des entreprises rurales non agricoles. L'accent a été mis ici sur l'appui au développement des entreprises, la formation professionnelle – tant commerciale que technique – et l'appui sous forme de capital-risque.
80. Dans chacun de ces domaines, un certain nombre d'institutions publiques et privées participent à la fourniture d'un soutien technique, commercial et financier au secteur privé rural. Toutefois, divers facilitateurs clés doivent être en place (voir figure 4) pour que le secteur privé puisse croître et contribuer efficacement à la réduction de la pauvreté rurale.
- Le premier de ces facilitateurs est constitué par le **cadre juridique, réglementaire et institutionnel** du développement du secteur privé. Les enseignements du passé témoignent de la nécessité de règles du jeu équitables et transparentes régissant les activités du secteur privé. Ces règles peuvent concerner la stabilité politique et sociale au sens large, l'efficacité de la gouvernance, ainsi que les pratiques en matière de régime foncier, l'enregistrement des terres, la politique et la réglementation en matière de concurrence, les droits de propriété et une multitude d'autres facteurs qui déterminent le contexte dans lequel opère le secteur privé. L'engagement du FIDA dans les droits relatifs aux terres tribales en Inde constitue un important exemple de ses interventions dans ce domaine. On peut également citer, parmi les aspects du cadre institutionnel, les effets de la fiscalité et des incitations à la participation du secteur privé et le soutien aux efforts de création de partenariats public-privé.
 - **L'infrastructure sociale** est aussi un important facteur déterminant du niveau et de la croissance du secteur privé. L'augmentation des niveaux d'éducation, de meilleures normes sanitaires et des structures communautaires efficaces sont autant d'éléments contribuant à un environnement dans lequel le secteur privé peut opérer correctement.
 - L'existence d'**infrastructures matérielles** dans les zones rurales est généralement considérée comme une condition nécessaire au développement du secteur privé. À mesure que les produits des exploitations agricoles remontent dans la chaîne de valeur en direction des marchés locaux, des installations de transformation et des marchés urbains et internationaux plus

éloignés, la qualité des infrastructures matérielles – et notamment les structures de gestion de l'eau, l'amélioration du sol et de la terre, les routes (y compris les routes de desserte), les ponts, les chemins de fer, l'approvisionnement énergétique et l'infrastructure de communications – devient un facteur de plus en plus significatif dans la détermination du taux de croissance des entreprises privées. L'infrastructure matérielle au niveau des exploitations et de la communauté joue un rôle important dans de nombreuses opérations financées par le FIDA.

- **L'accès à la finance rurale** fait également partie des éléments facilitateurs du développement du secteur privé rural. L'un des faits nouveaux marquants, au cours des deux ou trois dernières décennies, a été la croissance de la microfinance rurale et la prise de conscience du rôle important qu'elle peut jouer, en particulier dans le développement des entreprises sur les exploitations, de l'assurance maladie et de l'assurance contre les intempéries, et dans l'encouragement à la création d'entreprises hors exploitation, comme les productions artisanales et les services locaux. Une fois que ces entreprises se développent, toutefois, elles doivent avoir accès au système bancaire commercial et à des produits financiers plus élaborés.

Figure 4

Composantes et facilitateurs clés de la participation du secteur privé aux opérations du FIDA



81. L'évaluation de l'appui du FIDA au développement du secteur privé rural par le biais des études de cas concernant les pays ne doit pas nécessairement mettre l'accent sur chacun de ces éléments facilitateurs. Elle doit toutefois s'interroger sur le point de savoir si le FIDA évalue le contexte du développement du secteur privé en appuyant les composantes décrites au paragraphe 80 et si l'absence (ou la faiblesse) de l'un ou l'autre des facilitateurs mentionnés ci-dessus constitue une entrave majeure au développement effectif du secteur privé à laquelle il faut trouver une solution parallèlement au soutien direct à l'entrepreneur rural.

III. Pertinence de la Stratégie du FIDA pour le secteur privé: développement et partenariat

A. Évaluation de la pertinence

82. Conformément à la définition donnée dans le Manuel d'évaluation du FIDA, la pertinence de la stratégie pour le secteur privé est appréciée sur la base de deux dimensions principales: i) la pertinence du "but" et de l'"objectif immédiat" (voir paragraphe 27) de la stratégie par rapport au mandat global du FIDA et aux besoins des ruraux pauvres; et ii) la conception de la stratégie, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les "trois axes d'action" (voir paragraphes 27 à 32) et les "conditions de mise en œuvre" (voir paragraphes 33 à 37) de la stratégie sont adéquats et cohérents pour atteindre le but et les objectifs principaux définis dans la stratégie.
83. Afin d'apprécier la pertinence de la stratégie pour le secteur privé, l'évaluation a cherché à répondre à une série de questions, et en particulier: la stratégie est-elle alignée sur la mission du FIDA consistant à réduire la pauvreté rurale? Intervient-elle en temps opportun? Le document a-t-il fait l'objet d'une appropriation, au sein du FIDA, au cours de sa préparation? Contient-il une analyse claire et logique du thème, faisant fond sur la meilleure analyse disponible au moment où il a été établi? Propose-t-il les objectifs appropriés et les bonnes mesures pour les atteindre? Définit-il des cibles observables? L'achèvement de la stratégie a-t-il été suivi d'un processus efficace de concertation et de diffusion?

B. Pertinence du but et des objectifs

84. La stratégie pour le secteur privé a pour but d'engager le secteur privé à apporter plus de ressources et d'avantages au groupe cible du FIDA, les ruraux pauvres. Son objectif plus immédiat est d'accroître les activités et les investissements du secteur privé en faveur des pauvres en milieu rural.
85. Dans sa stratégie de 2005 pour le secteur privé, le FIDA a tenté, pour la première fois, d'explicitement sa vision quant à la façon d'encourager le secteur privé à participer à la réduction de la pauvreté rurale. Le but et l'objectif immédiat de la stratégie pour le secteur privé reposent sur une analyse relativement cohérente, comprenant une appréciation des contraintes auxquelles doit faire face le secteur privé dans les économies rurales, et une synthèse des approches suivies par d'autres organismes de développement en matière de développement du secteur privé et d'établissement de partenariats. La stratégie reconnaît aussi, à juste titre, que ce développement et ce partenariat ne constituent pas une fin en soi, mais bien un moyen important pour réduire la pauvreté rurale par le biais de l'agriculture et du développement rural. Plus précisément, les efforts déployés par le FIDA pour encourager le développement et l'engagement du secteur privé dans les pays en développement visent à faire en sorte que les entités – petites, moyennes ou grandes – du secteur privé puissent combler les lacunes, en tant que de besoin, et fournir les ressources, services et produits du savoir supplémentaires et complémentaires qui seront nécessaires pour améliorer, en fin de compte, les vies et les revenus des ruraux pauvres.
86. Pour la première fois, le FIDA a proposé une définition du secteur privé afin de préciser les parties prenantes dans le cadre des opérations du FIDA. Le rapport d'évaluation conclut toutefois que cette définition du secteur privé rural repose sur une base trop large, étant donné qu'elle couvre la quasi-totalité des opérateurs du secteur privé, y compris ceux qui se situent à l'extrémité la plus basse (rurale) de l'ensemble continu que constitue le secteur privé, et notamment les transformateurs et autres microentrepreneurs ruraux, au même titre que les opérateurs nationaux, régionaux et internationaux. Elle inclut des opérateurs du secteur privé agissant dans le cadre des économies tant formelle qu'informelle, sans reconnaître clairement que le secteur privé "informel" mène ses activités dans des conditions très différentes (en termes de réglementation du travail, d'incitations, de fiscalité, etc.) de celles du secteur privé "formel", mais fournit un soutien et des

services essentiels aux ruraux pauvres²⁰. La définition actuelle contenue dans la stratégie du FIDA pour le secteur privé, et qui doit être utilisée dans l'élaboration des COSOP et des projets de financement, laisse la porte largement ouverte et ne suggère que peu d'approches ou d'orientations stratégiques sur les exigences ou les compétences requises pour l'établissement de partenariats avec les différents types d'acteurs du secteur privé, alors que ceux-ci jouent des rôles très divers dans l'appui aux ruraux pauvres.

87. Malheureusement, l'adoption d'une définition aussi générale et exhaustive du secteur privé comme cible des activités du FIDA a pour effet de rendre plus flou ce qui aurait dû être l'objectif essentiel de la stratégie pour le secteur privé. Étant donné que les petits paysans ont toujours été, et demeurent encore aujourd'hui, le centre d'intérêt du FIDA, pratiquement n'importe quelle activité financée par le FIDA à l'appui de l'une quelconque des composantes de la chaîne de valeur peut être placée dans la catégorie des activités de promotion du secteur privé. En fait, tel a été jusqu'ici le but de toutes les opérations appuyées par le FIDA. La nouveauté aurait consisté à envisager la manière dont le FIDA peut appuyer les opérateurs du secteur privé dans les chaînons de transformation, de commercialisation et de distribution de la chaîne d'approvisionnement. Ces acteurs sont en général des PME qui ne peuvent pas bénéficier d'un appui direct du FIDA par suite des contraintes liées aux prêts souverains²¹, qui constituent le principal instrument financier dont dispose actuellement le FIDA pour ses efforts de développement. Bien que, en principe, le financement acheminé par le biais d'intermédiaires spécialisés en finance rurale pourrait être utilisé pour financer indirectement des PME, le FIDA a en pratique limité l'essentiel de ce type de financement à la création de microentreprises par les ruraux pauvres. Confrontés à ce dilemme quant au moyen de donner un coup de fouet à une augmentation des activités liant les ruraux pauvres aux PME au sein de la chaîne de valeur, certains projets ont imaginé des approches innovantes comme les dons de contrepartie accordés aux PME disposées à conclure des contrats avec des fournisseurs appartenant au groupe pauvre cible, ou la création de fonds d'investissement habilités à investir dans les PME. À défaut d'un instrument autre que les prêts souverains, cette approche exige que les gouvernements acceptent que des fonds de projets soient acheminés de cette manière.
88. De manière générale, le rapport d'évaluation conclut que le but et l'objectif immédiat de la stratégie sont pertinents du point de vue du mandat du FIDA, du cadre stratégique et des modèles opérationnels. Ils étaient pertinents, à l'époque, pour le mandat global de réduction de la pauvreté rurale, et continuent d'être alignés sur les orientations du Cadre stratégique pour 2011-2015, le plus récent en la matière²², pour renforcer le partenariat avec le secteur privé en vue de créer davantage de richesse et d'emplois dans les zones rurales. Ils étaient et demeurent, de même, pertinents du point de vue des besoins des ruraux pauvres, étant donné qu'un engagement accru du secteur privé dans l'agriculture et les activités de développement rural peut contribuer à l'augmentation de la productivité et de la valeur ajoutée et, en fin de compte, à l'amélioration de leurs revenus et de leur nutrition. Cette analyse est conforme aux observations contenues dans un récent rapport publié par le Groupe conjoint d'évaluation créé par les BMD (Leçons évaluatives pour l'agriculture et l'industrie agroalimentaire, 2011)²³, où il a noté que "les investissements du secteur privé axés sur le marché peuvent être des moteurs

²⁰ En fournissant, par exemple, des ressources financières rurales dans des zones éloignées, où les banques commerciales ne disposent souvent pas des capacités et des infrastructures décentralisées requises.

²¹ Comme indiqué plus haut, les prêts du FIDA sont octroyés à des gouvernements souverains, qui en garantissent le remboursement au Fonds.

²² Ce document sera soumis à l'approbation du Conseil d'administration en mai 2011.

²³ Ce rapport, publié à Washington en janvier 2011, consiste en une synthèse de travaux récents réalisés par les instances indépendantes d'évaluation du Groupe conjoint d'évaluation et intègre des enseignements provenant de recherches connexes conduites par les BMD et de publications universitaires sur l'agriculture et l'industrie agroalimentaire.

de premier plan du changement technique" dans le développement de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire.

89. L'énoncé du but reconnaît le rôle capital que peut jouer le secteur privé dans l'amélioration du bien-être et des moyens de subsistance du groupe cible du FIDA (les ruraux pauvres), tandis que l'objectif immédiat décrit clairement la manière d'y parvenir – en recherchant les moyens d'assurer un flux accru de ressources provenant du secteur privé et une plus grande participation de sa part aux opérations de développement agricole et rural axées sur les besoins des populations pauvres vivant dans les zones rurales.
90. L'évolution du contexte de l'agriculture et du développement rural nous montre que le développement du secteur privé constitue probablement une condition nécessaire pour la réduction de la pauvreté rurale dans la plupart des pays où le FIDA apporte un appui. Il est tout aussi évident, cependant, que l'engagement du secteur privé n'est pas une condition suffisante pour la réduction de la pauvreté rurale et que le rôle du FIDA consistera, dans une large mesure, à faire en sorte que le développement du secteur privé soit favorable aux pauvres. Cet aspect a été examiné de manière approfondie dans le document sur la stratégie, et ses incidences envisagées dans un certain nombre de domaines, mais cet examen ne fait pas l'objet d'un suivi dans les trois axes d'action (concertation sur les politiques, investissements et partenariats). Ainsi, un certain nombre de questions ne sont pas abordées spécifiquement dans la stratégie, par exemple le rôle du FIDA dans la promotion de la responsabilité sociale des entreprises²⁴, les pratiques de commerce équitable (évoquées plus haut) et l'appui à des marchés plus concurrentiels.
91. Le rapport d'évaluation analyse la mesure dans laquelle la stratégie pour le secteur privé était cohérente avec les politiques et les stratégies institutionnelles clés qui avaient été adoptées avant 2005. Cette démarche avait pour but essentiel d'apprécier la cohérence des grandes orientations données, en matière de politiques, aux gestionnaires et au personnel, au sein du Fonds ou en dehors, participant à la conception, l'exécution et l'appréciation des opérations appuyées par le FIDA. L'équipe d'évaluation a constaté que le document sur la stratégie examine brièvement d'autres politiques et stratégies institutionnelles clés du FIDA élaborées précédemment, comme le Cadre stratégique du FIDA pour 2002-2006 et l'Initiative du FIDA pour intégrer l'innovation (2004). Certes, nul n'irait prétendre que chaque document de stratégie préparé par le FIDA doit systématiquement examiner et prendre en compte tous les autres documents d'orientation de l'institution, même si leur objet est très éloigné du thème à l'examen; il est néanmoins assez surprenant que des politiques et des stratégies clés présentant une pertinence directe pour le secteur privé, comme la Politique en matière de finance rurale (2000)²⁵, la Politique relative aux entreprises rurales (2003) et la Politique en matière de dons (2003)²⁶ ne soient pas citées dans le document. Le FIDA a également adopté, en avril 2003, un Plan d'action pour l'intégration des questions de parité hommes-femmes dans ses opérations, mais la stratégie pour le secteur privé ne fait qu'une brève allusion à l'impact sur l'emploi des jeunes et des femmes. La décision de ne pas examiner de manière approfondie les questions de parité hommes-femmes pouvait être compréhensible à l'époque et relever du souci de ne pas déplacer l'axe principal du document, mais il est devenu évident avec le passage du temps que la question de

²⁴ La responsabilité sociale des entreprises est définie comme étant l'engagement continu des entreprises d'adopter une conduite éthique et de contribuer au développement économique tout en améliorant la qualité de vie de leurs employés et de leurs familles, ainsi que de la collectivité locale et de la société dans son ensemble. Dans le secteur privé, la responsabilité sociale des entreprises a pour but d'embrasser la responsabilité pour les actions de la société et d'encourager à travers ses activités un impact positif sur l'environnement, les consommateurs, les employés, les collectivités, les parties prenantes, et tous les autres membres du public.

²⁵ Le FIDA a préparé depuis lors une version révisée de la Politique en matière de finance rurale, approuvée par le Conseil d'administration en avril 2009.

²⁶ Une version révisée de la Politique en matière de dons a été depuis lors préparée par le FIDA et approuvée par le Conseil d'administration en décembre 2009.

la participation des femmes à la chaîne de valeur est importante et qu'elle doit être prise en considération avec beaucoup d'attention. Enfin, la stratégie aurait dû s'intéresser à certaines des questions de "due diligence" susceptibles de se poser dans des domaines dont il est aujourd'hui établi qu'ils entrent dans le cadre de la responsabilité sociale des entreprises, comme les pratiques de commerce équitable, l'environnement, la relocalisation et le travail des enfants.

C. Pertinence de la conception

92. **Opportunité.** La stratégie a été établie à la fin d'un cycle d'examens internes et de changements de priorités parmi les IFI, ayant abouti à la reconnaissance de l'importance croissante des filières commerciales et du potentiel de renforcement du développement du secteur privé dans le secteur rural. Elle a perçu le début de la tendance à la hausse des prix agricoles et la vague d'intérêt pour la responsabilité sociale des entreprises, le juste prix dans le commerce équitable et l'agriculture biologique.
93. On pourrait toutefois faire valoir que le FIDA aurait dû élaborer sa stratégie plus tôt, étant donné que le rôle décisif du secteur privé dans la promotion de l'agriculture paysanne dans les pays en développement avait été reconnu bien avant 2003, année au cours de laquelle a débuté le travail d'élaboration de la stratégie. On notera à titre d'exemple que, dès la fin des années 1980 et au cours des années 1990, la part du secteur privé dans la formation de capital dans l'agriculture indienne était environ trois fois supérieure à celle du secteur public²⁷. Pendant près de vingt ans, de nombreuses entités du secteur privé du pays, comme Tata, Mahindra et PepsiCo (la première à pratiquer, dès 1989, l'agriculture contractuelle en Inde), ont participé activement à la fourniture aux ruraux pauvres d'une gamme de services le long de la chaîne de valeur, notamment en louant du matériel agricole, en fournissant des semences, des pesticides et des engrais, en facilitant l'accès à l'information par le biais de magazines et de revues, et en offrant des services de commercialisation des produits.
94. **Appropriation du processus de préparation.** Le document sur la stratégie a été soumis au processus standard d'examen interne, avec une discussion des projets au sein du Comité chargé des stratégies opérationnelles et de l'orientation des politiques. La préparation avait été initialement entreprise sous la responsabilité de ce qui était alors le Département affaires extérieures, et a donné lieu à quelques consultations avec le personnel de PMD. À mi-chemin dans le processus, conséquence de ce qui a été perçu comme des progrès lents et peu satisfaisants dans la préparation de la stratégie, l'économiste régional au sein de la Division Proche-Orient, Afrique du Nord et Europe de PMD, qui avait joué un rôle de premier plan dans des activités novatrices du FIDA à l'appui du développement du secteur privé, a été désigné comme auteur principal de ce document. Il n'existait pas de processus structuré d'examen par les pairs au sein du FIDA, et aucun observateur extérieur n'a été invité à formuler des observations sur le projet de document. La participation des pays emprunteurs ou de la société civile a aussi été faible, voire nulle. Il est difficile de se défaire de l'impression selon laquelle le document a été préparé pour répondre aux besoins d'un processus de reconstitution des ressources et aux préoccupations de certains des principaux bailleurs de fonds plutôt que comme un moyen de parvenir à un engagement interne en faveur du renforcement de la participation du secteur privé. Ce dernier point peut s'expliquer en partie par le climat idéologique dominant à l'époque au sein de nombreuses composantes de l'organisation, qui n'étaient pas entièrement favorables à des interventions au profit du secteur privé à but lucratif. En résumé, le rapport d'évaluation conclut que l'appropriation de la conception de la stratégie pour le secteur privé a été limitée dans l'ensemble des institutions, ce qui a constitué l'une des principales limitations au cours de l'exécution.

²⁷ Voir *Private Sector Participation in Indian Agriculture: An Overview in Business Environment*, juillet 2005.

95. **Logique de conception.** Les principales composantes et les approches générales définies dans la stratégie pour atteindre son but et son objectif immédiat font l'objet d'un jugement favorable. Elles impliquent un ensemble de principes directeurs pour les activités du FIDA relatives à l'engagement du secteur privé, y compris une focalisation sur l'avantage comparatif du FIDA et sur son mandat, s'inspirant du cadre stratégique disponible à l'époque, faisant fond sur le rôle de catalyseur du FIDA et œuvrant dans les limites des ressources financières, humaines et administratives disponibles.
96. Les "trois grands axes d'action": i) concertation sur les politiques pour le développement du secteur privé local; ii) opérations d'investissement à l'appui du développement du secteur privé local; et iii) partenariats avec le secteur privé en vue de mobiliser davantage d'investissements et de savoirs en faveur des zones rurales, reflètent un équilibre entre les investissements et les activités autres que de prêt, comme la concertation sur les politiques et les partenariats, qui sont essentielles pour que le FIDA puisse faire avancer son programme concernant le secteur privé. On pourrait toutefois faire valoir que privilégier la concertation sur les politiques et les partenariats, en en faisant deux des trois grands axes d'action, pouvait être considéré comme trop ambitieux dans le contexte du FIDA, d'autant plus qu'à l'époque les capacités et les expériences du Fonds en matière de concertation sur les politiques et d'encouragement au développement et à la gestion de partenariats n'étaient pas suffisantes (et, en fait, le rapport d'évaluation conclut que ces domaines ont encore besoin d'être développés – point qui sera examiné plus loin dans le présent rapport). On peut citer comme exemple concret de plan trop ambitieux celui reposant sur l'idée selon laquelle le Fonds participerait à la concertation sur les politiques en rapport avec les échanges internationaux et les problèmes affectant les pays en développement (comme les obstacles non tarifaires et les subventions agricoles en vigueur dans les pays membres de l'OCDE).
97. La stratégie comprenait un ensemble de "conditions de mise en œuvre" cohérentes (voir paragraphes 33 à 37), et notamment l'intégration de la stratégie dans les opérations du FIDA; l'élaboration de directives, la formation et le redéploiement du personnel; la mesure des résultats et de l'impact; et le captage, le compte rendu et le partage des enseignements. La matrice de résultats, comportant 16 indicateurs clés de performance, constitue toutefois le point le plus faible de la stratégie pour le secteur privé. Elle y avait été ajoutée à la demande pressante du Conseil d'administration et présente des signes évidents de préparation hâtive. Les indicateurs de résultats ne sont guère significatifs dans le court cadre triennal (2005-2008) établi pour la mise en œuvre de la stratégie. Il n'y a pas de référence pouvant servir de point de comparaison, et peu de cibles sont mentionnées à ce titre, de sorte que, même si, par exemple, l'impact en termes d'emploi des projets financés par le FIDA pouvait être mesuré dans le court terme, il ne serait pas possible de déterminer si ce résultat constitue ou non un progrès par rapport au passé.
98. Autre lacune, la stratégie n'a pas défini, pour la gestion des ressources humaines du FIDA, de cadre adéquat d'incitations et de reddition des comptes afin de garantir la mise en œuvre correcte et en temps utile de la stratégie. Des évaluations récentes d'autres politiques et stratégies institutionnelles (dans les domaines de la finance rurale, de l'innovation et de l'égalité hommes-femmes) ont fait apparaître des observations du même ordre. Il y a donc là une question systémique – qui n'est pas spécifique à la stratégie pour le secteur privé – devant être abordée de manière générale. Le rapport d'évaluation met également en doute l'opportunité de préciser qu'"un fonctionnaire du Département gestion des programmes du FIDA sera nommé coordonnateur avec le secteur privé". Il aurait été justifié de charger un cadre supérieur du FIDA de diriger la mise en œuvre d'une stratégie institutionnelle de cette nature et de cette importance. On trouvera dans le chapitre VI du rapport d'évaluation une analyse complémentaire des "conditions de mise en œuvre" de la stratégie et d'autres processus opératoires institutionnels clés.

99. La stratégie contient peu de dispositions en termes de lancement, en dehors des dispositions concernant la formation et l'élaboration de directives ou d'une boîte à outils. Il semble en fait que, après l'examen de la stratégie par le Conseil d'administration, le document n'a pas été davantage diffusé, ni au sein du FIDA ni auprès des consultants et partenaires dans les pays (il a été seulement affiché sur le site web). Il ne semble pas avoir été utilisé sur le terrain, ni dans le cadre de discussions avec d'autres IFI ou des gouvernements, malgré tout l'accent placé sur les partenariats. Il est très significatif que le secteur privé lui-même ait été complètement absent du processus. Des évaluations d'autres politiques et stratégies institutionnelles (voir le paragraphe précédent) sont parvenues aux mêmes conclusions.

D. Évaluation d'ensemble

100. L'enseignement le plus important que l'on puisse tirer de la préparation et du traitement de la stratégie pour le secteur privé concerne le rôle capital de l'appropriation, au sein du FIDA, des documents relatifs aux politiques. Dans une perspective un peu idéalisée, les stratégies devraient être induites par la demande émanant de l'institution et traduire, au sein de la direction et du personnel, une préoccupation et un intérêt authentiques pour le regroupement des réflexions théoriques et des expériences pratiques sur un thème particulier pour construire une approche institutionnelle cohérente. Dans le monde réel, les stratégies sont inspirées par des motivations diverses – celles des bailleurs de fonds, du Conseil d'administration, des emprunteurs, de chacun des gestionnaires, etc. Quelle qu'ait été la motivation de la stratégie pour le secteur privé, il aurait dû être évident, à l'époque, qu'elle touchait à un thème important et d'une très grande pertinence pour les opérations du FIDA. Le fait qu'elle ait été rédigée à la demande instantane des principaux donateurs ne peut pas excuser l'absence de concentration de la direction et sa non-utilisation effective dans les débats internes et les discussions avec les pays membres emprunteurs.
101. Les résultats combinés de l'analyse et de la notation des différentes dimensions analysées dans les sections B et C du présent chapitre de l'évaluation permettent de considérer comme plutôt satisfaisante la pertinence d'ensemble de la stratégie pour le secteur privé. Cette appréciation globale traduit l'opinion selon laquelle – avec quelques réserves – le but et l'objectif, le travail d'analyse étayant la stratégie, et les trois axes d'action sont satisfaisants. Cette appréciation est toutefois contrebalancée par des notations insuffisantes ou plutôt insuffisantes dans les domaines suivants: l'appropriation dans l'ensemble de l'organisation, la qualité de la matrice de résultats, la cohérence avec d'autres politiques et stratégies institutionnelles du FIDA, les dispositions pour un cadre d'incitations et de reddition des comptes, et la diffusion de la stratégie parmi le personnel, les consultants, les emprunteurs et d'autres parties concernées.

Points essentiels

- Le rapport d'évaluation juge globalement plutôt satisfaisante la pertinence de la stratégie 2005 du FIDA pour le secteur privé.
- La stratégie a énoncé le but et l'objectif immédiat du FIDA: renforcer le partenariat avec le secteur privé, qui joue, depuis une dizaine d'années environ, un rôle sans cesse croissant dans la réduction de la pauvreté rurale dans les pays emprunteurs. Elle reconnaît que le développement du secteur privé est un moyen de réduire la pauvreté rurale, et non une fin en soi.
- Les points forts de la stratégie pour le secteur privé tiennent au fait qu'elle est globalement alignée sur la mission de réduction de la pauvreté rurale du FIDA, qu'elle présente généralement une analyse de bonne qualité et que les grands axes d'action proposés sont, pour l'essentiel, rationnels et adaptés aux besoins.
- La stratégie inclut, pour la première fois, une définition du secteur privé spécifique au FIDA. Le rapport d'évaluation conclut toutefois que la définition adoptée en 2005 repose sur une base trop large, étant donné qu'elle couvre la quasi-totalité des opérateurs du secteur privé, y compris ceux qui se situent à l'extrémité la plus basse (rurale) de l'ensemble continu que constitue ce secteur, y compris les transformateurs et autres microentrepreneurs ruraux, au même titre que les entités nationales, régionales et internationales.
- La stratégie présente aussi un certain nombre de faiblesses dans plusieurs domaines: le manque d'appropriation par la direction et le personnel, la qualité médiocre de la matrice de résultats, la nécessité de réfléchir plus profondément à la cohérence avec les autres politiques et stratégies du FIDA, l'absence d'un cadre adéquat d'incitations et de reddition des comptes; la stratégie, en outre, n'a pas été diffusée et n'a pas été utilisée comme base de concertation sur les questions liées au développement du secteur privé.

IV. Mise en œuvre de la stratégie

A. Objectifs et approche

102. La présente évaluation ne peut pas apprécier l'efficacité²⁸ – dans le strict respect de la définition de ce critère d'évaluation – de la stratégie pour le secteur privé. La raison en est que tous les COSOP et projets conçus après l'approbation de la stratégie ne sont en cours d'exécution que depuis trois ou quatre ans au maximum, alors que, de manière générale, la durée d'exécution des projets financés par le FIDA est en moyenne de huit ans. Le chapitre V inclut toutefois une appréciation, fondée sur le système d'autoévaluation appliqué par la direction du FIDA, des résultats qui émergent des projets approuvés après l'adoption de la stratégie pour le secteur privé.
103. Le présent chapitre a principalement pour but d'analyser dans quelle mesure les COSOP et les projets élaborés par le Fonds après l'approbation de la stratégie ont réussi à la mettre en œuvre. La mise en œuvre a été évaluée sur la base des trois grands axes d'action: i) concertation sur les politiques pour le développement du secteur privé local; ii) opérations d'investissement à l'appui du développement du secteur privé local; et iii) partenariats avec le secteur privé en vue de mobiliser davantage d'investissements et de savoirs en faveur des zones rurales. L'évaluation a examiné en particulier la mesure dans laquelle les nouveaux COSOP et projets retenus (voir le paragraphe suivant) ont répondu aux intentions énoncées pour chacun des trois grands axes d'action (voir paragraphes 27-32). On s'est efforcés d'apprécier les réalisations sur la base des indicateurs énumérés dans la matrice de résultats de la stratégie pour le secteur privé et explicitement observés par la direction du FIDA. On trouvera enfin dans le présent chapitre une analyse visant à déterminer si les quatre principales conditions de mise en œuvre (voir paragraphes 33-37) ont été remplies.
104. L'appréciation a pris pour base un examen des 20 COSOP examinés par le Conseil d'administration entre 2007 et 2010. Cet ensemble regroupe les quatre COSOP les plus récents élaborés au cours de la période par chacune des cinq divisions régionales de PMD. L'analyse a aussi porté sur les 33 nouveaux projets approuvés par le Conseil en 2009. L'année 2009 a été choisie parce qu'elle a été, avant l'évaluation, la dernière année complète d'un programme de prêts. Ce choix a permis qu'un délai adéquat s'écoule, après l'achèvement de la stratégie 2005 pour le secteur privé, pour donner au Fonds la possibilité d'intégrer pleinement les dispositions de la stratégie dans la conception des opérations d'investissement et pour tirer parti de la poursuite de l'évolution des approches et de la réflexion en rapport avec le développement du secteur privé dans le domaine de l'agriculture et du développement rural²⁹. Afin de réaliser une analyse avant et après l'évolution des approches et de l'importance accordée au développement du secteur privé dans les opérations d'investissement du FIDA, l'équipe chargée de l'évaluation a aussi passé en revue la totalité des 25 projets approuvés par le Conseil d'administration en 2004, année précédant l'approbation de la stratégie par le Conseil. La liste complète des documents examinés par l'équipe d'évaluation pour apprécier la mise en œuvre est présentée dans l'appendice 3.

²⁸ L'efficacité est définie comme la "mesure dans laquelle les objectifs de l'intervention de développement ont été atteints ou devraient l'être, compte tenu de leur importance relative".

²⁹ Normalement, un délai de 12 à 18 mois s'écoule entre le début de la conception d'un projet et son approbation par le Conseil. On pourrait donc faire valoir que les projets soumis au Conseil en 2007-2008 auraient pu être inclus dans l'échantillon. Mis à part les raisons exposées ci-dessus pour limiter l'examen aux projets approuvés en 2009, l'exclusion des projets approuvés en 2007-2008 est également justifiée par le volume sensiblement supérieur de travail et de ressources que cela aurait exigé, dans la mesure où l'équipe d'évaluation aurait eu à examiner environ 60 documents supplémentaires de conception de projet.

B. Concertation sur les politiques

105. La stratégie pour le secteur privé prévoit que tous les nouveaux COSOP devront examiner le cadre d'action et le contexte institutionnel pertinents pour le développement du secteur privé local. Les nouveaux COSOP intégreront aussi la stratégie du Fonds consistant à entreprendre une concertation sur les politiques avec diverses parties prenantes, et notamment le gouvernement, pour promouvoir le développement du secteur privé local. En outre, tous les processus de consultation relatifs aux COSOP feront intervenir les représentants pertinents du secteur privé (associations paysannes, entreprises agroalimentaires, institutions privées de microfinancement ou banques commerciales actives en milieu rural, par exemple). Dans quelques pays ciblés, où les pouvoirs publics ont manifesté leur disposition à cet égard, la concertation sur les politiques d'appui au secteur privé local sera considérée comme l'une des activités spécifiques du programme de pays. Enfin, au niveau mondial, la stratégie indique que le FIDA continuera à utiliser les enceintes mondiales pour mettre en évidence les préoccupations des producteurs des pays en développement et renforcer l'appel en faveur d'une égalisation des conditions des échanges internationaux.
106. Au niveau des pays, l'évaluation a fait apparaître que la moitié environ des COSOP examinés (11 sur 20) ont procédé à un examen systématique du cadre d'action et du contexte institutionnel. Les COSOP relatifs au Burundi (2008) et au Malawi (2009) offrent deux exemples de bonnes pratiques. Le COSOP pour le Burundi a fourni un examen dédié du contexte propice au développement du secteur privé local et a mis en évidence les défis auxquels ce secteur doit faire face. Il note aussi que le secteur privé a été durement touché par le conflit et l'embargo, et qu'il a été gêné par un accès limité au financement, des procédures administratives complexes, une fiscalité pesante, la corruption et l'insécurité, un réseau routier médiocre et une faible capacité de gestion. Dans les zones rurales, les microentreprises et les petites entreprises se heurtent, dans leur développement, à divers problèmes: insuffisance d'infrastructures d'appui et de compétences techniques, analphabétisme et pouvoir d'achat limité. Le COSOP notait en outre, en conclusion, que le cadre de la politique agricole n'abordait pas les questions de rentabilité, ni celle de l'amélioration de l'accès des petits producteurs aux marchés et à la terre.
107. Le COSOP pour le Malawi, d'autre part, a souligné la nécessité d'associer le secteur privé à l'amélioration des marchés des intrants et des produits. Il a examiné les principaux obstacles au développement du secteur privé, et notamment la faiblesse de l'infrastructure de marché, les coûts de transport élevés, l'absence d'information de marché, le caractère limité des capacités et des compétences sur le plan de l'entreposage et de la transformation, et la faiblesse des services financiers ruraux. Le COSOP a noté que l'insuffisante participation du secteur privé à la prestation de services est l'un des enseignements tirés des opérations antérieures, et qu'il en serait tenu compte à l'avenir dans les opérations financées par le FIDA. Il a aussi exprimé une préoccupation relative au programme de subventions des intrants agricoles, qui tend à exclure du marché les fournisseurs d'intrants du secteur privé.
108. Sur les 20 COSOP examinés, six seulement ont défini un programme clair pour la conduite d'une concertation avec le gouvernement et d'autres parties prenantes sur les politiques de développement du secteur privé. Il est intéressant de noter que les COSOP qui accordent la plus grande place à l'utilisation de cette concertation comme levier à l'appui du développement du secteur privé sont ceux concernant des pays où le secteur privé n'a pas, traditionnellement, joué un rôle de premier plan dans l'économie nationale, mais où le COSOP a mis en évidence un important potentiel de renforcement de ce rôle, comme l'Afghanistan, le Malawi et le Viet Nam³⁰. Dans le COSOP concernant l'Afghanistan, le programme de concertation a

³⁰ Outre les 20 COSOP examinés, on peut aussi citer, à ce propos, le COSOP pour l'État plurinational de Bolivie, qui envisage la création d'un marché pour la fourniture d'une assistance aux ruraux pauvres.

été axé sur l'appui aux entreprises à base agricole dirigées par le secteur privé et sur l'encadrement des politiques de microfinancement. Le COSOP pour le Viet Nam a indiqué que le FIDA s'attacherait, avec des partenaires publics et privés, à encourager les investissements privés dans les hautes terres et les filières commerciales favorables aux pauvres. Dans le COSOP concernant le Malawi (2009), la stratégie de pays a été conçue, entre autres, pour l'instauration d'un environnement propice à la réalisation de deux objectifs, attirer les investissements privés et élaborer une approche coopérative entre les secteurs public et privé. S'appuyant sur cette analyse, le rapport d'évaluation a conclu que la définition d'un programme clair pour la conduite d'une concertation sur les politiques n'est pas un point fort dans les COSOP examinés. L'évaluation reconnaît néanmoins que la concertation sur les politiques intervient également dans le contexte de la conception, de l'exécution et de l'achèvement des projets financés par le FIDA, traité dans le chapitre sur les études de cas concernant les pays.

109. La moitié environ des COSOP examinés (9 sur 20) témoignent de la participation de représentants du secteur privé au processus de consultation ayant abouti à l'élaboration de la stratégie de pays³¹. Il est possible que les documents minimisent le degré concret de participation des représentants du secteur privé, mais il est néanmoins révélateur que l'importance accordée à la consultation de ce secteur soit si faible qu'il n'en est même pas fait état dans les rapports. Même dans les cas où la consultation avec le secteur privé est mentionnée, cette mention prend le plus souvent la forme d'une référence générale, sans indication spécifique d'un partenaire du secteur privé autre que "des organisations paysannes". Le Malawi (2009) et la République dominicaine (2010)³² offrent des exemples de bonnes pratiques en matière d'association du secteur privé aux consultations. Pour le COSOP du Malawi, le processus de consultation a associé les partenaires du secteur privé, comme Africa Invest parmi tant d'autres, et l'équipe de gestion du programme de pays inclut aussi des partenaires du secteur privé. Au niveau opérationnel, la participation du secteur privé à la conception du projet a été considérée comme une mesure essentielle d'atténuation dans le cadre de gestion du risque, et le COSOP propose que le secteur privé soit représenté au sein des comités de pilotage de tous les projets. Dans le cas du COSOP pour la République dominicaine, le secteur privé a été présenté comme un partenaire clé à divers niveaux des opérations, et trois entités/associations privées (Junta Agroempresarial Dominicana, Consejo Nacional de la Empresa Privada et Asociación de Jóvenes Empresarios) ont très largement participé au processus de consultation du COSOP.
110. Il semble qu'il y a un hiatus entre le rôle de premier plan implicitement accordé au développement du secteur privé dans les projets d'investissement proposés dans les COSOP, et la couverture, la stratégie et la consultation avec le secteur privé telles que reflétées dans les COSOP (par exemple, dans les sections consacrées au contexte du pays, aux partenariats et aux liaisons avec les politiques). Tous les COSOP examinés indiquent qu'une partie des prochains projets d'investissement sera axée sur le développement de la chaîne de valeur et de la commercialisation, le développement des entreprises rurales et la finance rurale, qui exigent des partenaires du secteur privé aux échelons national et/ou local dans la conception et l'exécution des projets. Le traitement inégal des questions relatives au secteur privé dans les COSOP donne toutefois à penser que ces interventions sont adoptées de manière opportuniste et ne sont pas intégrées dans une stratégie plus générale d'appui au développement du secteur privé rural. Les COSOP concernant le Burundi, le Guatemala, le Malawi et la République dominicaine sont des exemples

³¹ Chaque COSOP axé sur les résultats doit inclure un appendice exposant le processus de consultation suivi.

³² Outre les 20 COSOP examinés, on peut citer aussi l'exemple du COSOP pour le Guatemala, dont l'élaboration a inclus des consultations avec des entités du secteur privé socialement responsables, qui ont aidé à entreprendre des diagnostics sectoriels afin d'assurer un meilleur accès aux marchés et de favoriser la compétitivité des paysans.

de bonnes pratiques et devraient servir de modèles pour le traitement du développement du secteur privé dans les futurs COSOP.

111. **Au niveau mondial.** La stratégie pour le secteur privé fait également référence à une nécessaire intervention du FIDA au niveau mondial pour tenter de réduire les mesures protectionnistes et d'assurer un accès accru des petits paysans aux marchés des pays de l'OCDE. Ce point est d'une extrême importance. En fait, le rapport 2011 du Groupe conjoint d'évaluation sur les Leçons évaluatives pour l'agriculture et l'industrie agroalimentaire note que "certaines exportations – souvent celles d'articles prometteurs non traditionnels comme des produits de l'horticulture et des poissons de grande valeur – sont confrontées à des obstacles non tarifaires, comme des réglementations sanitaires et phytosanitaires très contraignantes. Les industries agroalimentaires africaines envisageant d'exporter leurs produits se heurtent à une escalade tarifaire touchant les produits transformés; alors que l'accès pourrait être libre pour les produits non transformés, les droits de douane augmentent très rapidement avec toute transformation supplémentaire". Le rapport note en conclusion que "l'absence de réciprocité dans les échanges a également fait du tort à l'agriculture africaine, étant donné que les paysans sont souvent incapables de concurrencer les importations de céréales et de viandes subventionnées". L'évaluation conjointe, par le FIDA et la BAfD (2009), portant sur l'agriculture et le développement rural en Afrique parvient à la même conclusion.
112. Bien que l'attention portée, dans la stratégie pour le secteur privé, à la nécessité de promouvoir une concertation mondiale sur les politiques commerciales soit justifiée, et il est utile de bien marquer ce point, la stratégie va trop loin en donnant à penser que c'est là un domaine dans lequel les interventions du FIDA pourraient avoir un impact. Comme mentionné plus haut, l'évaluation considère qu'on se trouve ici en présence d'un exemple d'idée trop ambitieuse, compte tenu en particulier des capacités du Fonds. Les auteurs de la stratégie étaient probablement pleinement conscients du caractère essentiellement rhétorique, bien plus qu'effectif, de cet élément de la stratégie, comme le montre à l'évidence le fait que le document de stratégie n'examine aucun mécanisme à cet effet et ne propose aucune action susceptible d'être suivie.
113. Cela dit, le Fonds a de plus en plus pris conscience, au cours des dernières années, de l'importance d'une contribution au débat mondial sur le commerce international, afin de promouvoir une égalisation des conditions des échanges internationaux grâce à laquelle les petits exploitants pauvres des zones rurales obtiendraient un accès aux marchés régionaux et internationaux. L'évaluation conjointe menée en 2009 par le FIDA et la BAfD dans le domaine de l'agriculture et du développement rural a mis en évidence l'importance de cette question pour les petits exploitants agricoles africains. Le Rapport 2011 du FIDA sur la pauvreté rurale, qui constitue un important instrument pour le lancement d'une concertation sur les politiques dans les enceintes mondiales et régionales, traite abondamment des possibilités, mais aussi des contraintes auxquelles font face les petits exploitants du fait des distorsions dans le régime des échanges internationaux. Le Président du FIDA a lui-même plaidé, dans plusieurs déclarations prononcées devant des plateformes agricoles internationales de premier plan³³ au cours des deux dernières années, et notamment le Forum économique mondial de Davos en 2011³⁴, en faveur d'un environnement des échanges plus favorable permettant la participation des petits exploitants agricoles.

³³ On citera, par exemple, les déclarations du Président à la Conférence mondiale sur l'agriculture, la sécurité alimentaire et les changements climatiques, tenue à La Haye en novembre 2010, et devant le Centre d'études stratégiques et internationales à Washington, en avril 2010.

³⁴ Le Président a coprésidé un déjeuner de travail sur les liaisons réciproques entre agriculture, nutrition et santé, en sa capacité de président du Conseil pour le programme mondial sur la sécurité alimentaire du Forum économique mondial.

114. **Appréciation d'ensemble.** La moitié des COSOP comporte un examen du cadre d'action et du contexte institutionnel du pays pour le développement du secteur privé; un quart à peine de ces documents contient un programme clair pour la conduite d'une concertation sur les politiques relatives au secteur privé; et la moitié a rendu compte de consultations avec des entités du secteur privé dans l'élaboration du COSOP. On observe par ailleurs des signes d'une attention croissante portée, au cours des dernières années, au plaidoyer en faveur d'un meilleur régime des échanges internationaux aux niveaux mondial et régional, encore que cet élément n'ait pas été suffisamment intégré à la stratégie pour le secteur privé elle-même et qu'il ne soit pas encore activement recherché par le Fonds, en particulier au niveau des pays.
115. Tout compte fait, par conséquent, la conclusion de l'évaluation est que la mise en œuvre du premier grand axe d'action dans la stratégie pour le secteur privé sur la concertation sur les politiques pour le développement du secteur privé local a été plutôt satisfaisante.

C. Opérations d'investissement

116. **Généralités.** Le deuxième grand axe d'action de la stratégie pour le secteur privé consiste à améliorer "les opérations d'investissement à l'appui du développement du secteur privé local".
117. **Approche.** Afin de déterminer dans quelle mesure les projets approuvés après l'adoption de la stratégie de 2005 prêtent attention à l'engagement du secteur privé, l'évaluation a élaboré un modèle comportant sept catégories sur la base desquelles les projets examinés ont été appréciés. Ce modèle (tableau 1) définit pour commencer un modèle d'engagement traditionnel de développement rural intégré, appuyant les activités génératrices de revenus au sein d'un cadre de développement holistique à assise communautaire. Le modèle élabore ensuite une approche du développement du secteur privé dans laquelle les petits exploitants reçoivent les services, les compétences, les structures organisationnelles et les services financiers dont ils ont besoin pour avoir accès de manière plus efficace aux marchés; dans certains cas, le modèle établit des liaisons plus formelles avec le secteur privé et travaille vers l'amont, à partir de ces liaisons, pour recenser les activités d'appui nécessaires pour en assurer la durabilité.

Tableau 1
Modèle dynamique de deux approches du FIDA – Développement rural intégré et développement du secteur privé

<i>Catégorie</i>	<i>Approche du développement rural intégré</i>	<i>Approche du développement du secteur privé</i>
1. Augmentation de la productivité	Appui aux services publics de recherche et de vulgarisation, aux organismes semi étatiques ou aux ONG pour apporter aux paysans une aide sous la forme de semences, intrants, conseils, etc.	Approches induites par la demande permettant aux groupes de paysans de conclure, avec le gouvernement, les ONG ou des prestataires privés de services des contrats pour des services d'appui et/ou des liens formels avec des transformateurs ou des négociants, grands ou moyens, pouvant fournir du matériel végétal, des intrants et des services consultatifs
2. Filières commerciales	Développement de groupes de paysans ou de producteurs afin de renforcer la capacité de négociation et de créer des économies d'échelle sur le plan de la commercialisation	Approches ascendantes utilisant des groupes de paysans ou des prestataires privés de services comme intermédiaires dans l'établissement de contrats de fourniture avec des négociants et des transformateurs, ou des arrangements contractuels directs avec des transformateurs ou des négociants, grands ou moyens, avec une garantie d'enlèvement de produits d'une qualité et à un prix agréés
3. Entreprises non agricoles	Appui au développement d'activités artisanales et de petites activités de détail pour le marché local par le biais d'une formation technique et de mécanismes de microfinancement	Utilisation de prestataires de services pour établir des liens entre les petits producteurs et les banques commerciales et les institutions de finance rurale et offrir une formation pour l'acquisition de compétences en matière d'affaires et de commercialisation, et pour établir des liens entre les producteurs et des transformateurs ou des négociants, grands ou moyens, pour commercialiser la production
4. Politiques, institutions, réglementations	Discussions avec les gouvernements dans le contexte de projets sur des questions en rapport direct avec les projets	Couverture dans le COSOP du contexte du développement du secteur privé (DSP) comme base de la concertation sur les politiques associant des représentants du secteur privé et l'utilisation d'activités autres que de prêt pour aider à mieux comprendre le contexte du DSP et encourager la concertation
5. Capital social	Appui à l'autonomisation par le biais de la constitution de groupes de ruraux pauvres et de la création d'institutions faïtières. Formation à la gestion de groupes.	Des prestataires de services sont chargés, par contrat, de contribuer à la formation de groupes de paysans et de producteurs et d'assurer leur formation pour l'acquisition de compétences en matière d'affaires et de commercialisation. Les groupes de producteurs investissent dans des entreprises et reçoivent un appui en matière de gestion et de formation. Une formation spécialisée est assurée le cas échéant.
6. Infrastructure matérielle	Approche du développement à assise communautaire: la communauté détermine les infrastructures nécessaires; construction publique; et la communauté fournit la main-d'œuvre et assure l'entretien des structures.	Il est fait appel à des entrepreneurs privés pour remettre en état ou construire et entretenir les infrastructures recensées. L'infrastructure matérielle n'est pas induite par la communauté, mais conçue pour réduire les coûts d'accès aux marchés dans les zones les plus prometteuses.
7. Finance rurale	Des groupes communautaires entreprennent des activités d'épargne et de crédit au profit de leurs membres, et des institutions de microfinancement (IMF) apportent un appui aux petites activités agricoles et artisanales.	Des prestataires de services assurent la liaison entre les paysans et les entrepreneurs, d'une part, et les banques ou des institutions spécialisées, d'autre part, pour l'octroi de prêts plus importants que ceux que les IMF peuvent fournir. Des institutions financières rurales mettent à disposition une gamme complète de services financiers, y compris la microassurance et le conseil sur la gestion financière.

118. Tous les nouveaux projets approuvés en 2009, au nombre de 33, ont été examinés – uniquement sur la base de leur conception – pour déterminer leur conformité avec la stratégie de 2005 pour le secteur privé. Par ailleurs, les 25 projets approuvés en 2004 (avant l'adoption de la stratégie) ont également été analysés

pour déterminer dans quelle mesure ils mettaient l'accent sur le développement du secteur privé. Outre les sept catégories du modèle (tableau 1), on a aussi évalué les partenariats avec le secteur privé. Seuls sont considérés comme conformes les partenariats envisageant une participation financière du secteur privé à l'appui des objectifs du projet. Dans un cas uniquement, celui du Programme de convergence des interventions agricoles dans les zones défavorisées du Maharashtra, en Inde, ce partenariat de financement était explicite puisque le Sir Ratan Tata Trust a fourni 16 millions d'USD à titre de cofinancement du coût total du programme. Dans tous les autres cas, c'est une opinion qui a été formulée sur le point de savoir si la conception du projet était ou non de nature à encourager le financement par le secteur privé au cours de l'exécution.

119. L'équipe d'évaluation a, en outre, analysé les documents de conception des 33 projets de 2009 sur la base de cinq indicateurs facilement mesurables en rapport avec les opérations d'investissement, contenus dans la matrice de résultats du secteur privé (tableau 3)³⁵. L'un des cinq indicateurs ("15% au moins des projets du FIDA mobiliseront des cofinancements ou des investissements complémentaires provenant du secteur privé") figure dans la section "partenariat" de la matrice de résultats. Étant donné, toutefois, que cet indicateur est axé sur les projets, il a également été repris dans la présente section de l'évaluation. Enfin, le rapport d'évaluation explore aussi certaines questions liées au traitement des trois objectifs stratégiques institutionnels du FIDA se rapportant à la problématique hommes-femmes³⁶ dans le contexte du renforcement de la participation du secteur privé.
120. **Résultats.** Le tableau 2 ci-après présente les résultats de l'analyse portant sur la totalité de la cohorte des conceptions de projet examinées. Il n'existe naturellement aucun critère pour déterminer quel pourcentage du portefeuille devrait atteindre les objectifs de développement du secteur privé. Un certain nombre de projets, par exemple, visaient principalement à améliorer la gestion environnementale ou l'autonomisation des femmes et des groupes de populations tribales. Ces projets n'ont par conséquent pas été notés. C'est la raison pour laquelle l'évaluation accorde davantage d'attention aux différences entre les portefeuilles de 2004 et 2009 examinés. Lorsqu'on se rapporte au tableau 2, l'analyse montre que 70% des projets approuvés en 2009 étaient entièrement ou partiellement conformes à la stratégie pour le secteur privé, ce qui était le cas de seulement 60% des projets approuvés en 2004. En procédant à une analyse accordant aux projets considérés comme entièrement conformes un poids supérieur à celui des projets partiellement conformes, on observe une augmentation de 25% de la conformité dans la période postérieure à la stratégie par rapport à la période antérieure³⁷. Encore plus surprenantes, peut-être, la forte augmentation des projets considérés comme entièrement conformes, dont le nombre est passé de un dans la cohorte de 2004 à sept en 2009, ainsi que l'augmentation significative du nombre des projets (de 8 à 17) traitant de la promotion des filières commerciales, dans lesquels on trouve généralement une participation significative du secteur privé.

³⁵ La matrice de résultats de la stratégie pour le secteur privé comporte au total 16 indicateurs clés de performance. Le rapport d'évaluation fournit, dans son chapitre VI, une appréciation de la qualité de cette matrice de résultats.

³⁶ Ces trois objectifs sont: i) l'amélioration de l'accès des femmes aux moyens de production; ii) le renforcement de leur rôle dans les processus de décision, et notamment de leur représentation au sein des institutions locales; et iii) l'accroissement du bien-être des femmes et l'allègement de leur charge de travail par l'amélioration de leur accès aux institutions et aux services ruraux de base.

³⁷ Le chiffre est basé sur la notation moyenne du portefeuille, c'est-à-dire l'indice pondéré de conformité qui attribue un poids supérieur à la pleine conformité par rapport à la conformité partielle.

Tableau 2

Traitement du développement du secteur privé dans les opérations d'investissement du FIDA: comparaison entre les projets conçus en 2004 et 2009

	2004		2009	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Projets examinés	25	100	33	100
Entièrement conformes à la stratégie pour le secteur privé	1	4	7	22
Partiellement conformes	14	56	16	48
Non conformes ou sans rapport avec le développement du secteur privé	10	40	10	30
Thèmes ayant retenu l'attention dans la conception du projet:				
1. Productivité	6	24	11	33
2. Filières commerciales	8	32	17	52
3. Entreprises non agricoles	9	36	6	18
4. Réforme juridique et réglementaire	4	16	8	24
5. Capital social	14	56	16	48
6. Infrastructures matérielles	5	20	7	21
7. Finance rurale	13	52	8	24
Partenariats	7	28	7	21

121. On a également analysé les composantes des projets ayant introduit des approches du développement du secteur privé en utilisant le modèle mis au point par l'équipe d'évaluation. On a constaté sans surprise que l'augmentation la plus significative a été celle des projets concernant les filières commerciales ou la chaîne de valeur, qui favorisent de meilleures liaisons entre les petits exploitants agricoles et les marchés régionaux, nationaux ou internationaux de plus grande taille. Il semble, en revanche, que le développement d'entreprises rurales non agricoles orientées vers un marché élargi a suscité moins d'intérêt. L'agriculture et l'élevage sont, dans le contexte des chaînes de valeur, les principaux centres d'intérêt. L'analyse fait apparaître, dans le portefeuille de 2009, une attention beaucoup plus centrée sur les questions de politiques, juridiques, réglementaires et institutionnelles que dans les projets approuvés en 2004. Le déclin du nombre d'activités en matière de finance rurale considérées comme conformes à la stratégie est également remarquable. Il pourrait s'agir d'un phénomène inverse de celui de l'expansion des filières commerciales, en ce sens que, la conception des projets accordant une plus grande attention aux filières commerciales, il se manifesterait une tendance à prendre pour acquis le système existant de finance rurale et à l'utiliser pour acheminer des fonds, plutôt que de définir une composante systémique du projet ayant des objectifs en rapport avec l'augmentation de l'intermédiation financière rurale.
122. Comme l'a montré le tableau 2, en 2004, un seul projet (le Programme de développement économique des zones rurales en Arménie) répondait aux critères de conformité totale avec la stratégie pour le secteur privé. En 2009, en revanche, sept projets – exécutés au Bénin, au Burkina Faso, en Mauritanie, au Népal, en République dominicaine, à Sri Lanka et en Zambie – ont été considérés comme entièrement conformes. On aurait pu s'attendre que les pays à revenu intermédiaire soient davantage présents sur cette liste mais, comme on l'a vu à propos des COSOP dans les paragraphes 106-110, la liste donne à penser que c'est le plus souvent dans les pays où la capacité du secteur public est faible et où également les petits exploitants ont un accès limité au marché que les gouvernements voient le plus grand intérêt dans l'engagement du secteur privé. Sept projets financés par le FIDA et approuvés en 2009 dans les pays mentionnés ci-dessus peuvent être considérés comme des opérations phares pour l'attention portée au développement du secteur privé. L'encadré 1 regroupe des extraits des

rapports du président sur chacun de ces projets, résumant leurs objectifs et les principales modalités d'engagement auprès du secteur privé.

123. Comme mentionné précédemment, l'analyse ci-dessus a été complétée, dans le cadre de l'évaluation, par une appréciation de cinq indicateurs clés de performance extraits de la matrice de résultats de la stratégie pour le secteur privé, dont la cible quantitative peut être plus facilement évaluée (tableau 3). L'analyse a pris uniquement en compte les 33 projets approuvés en 2009 et ne s'est pas intéressée aux projets approuvés en 2004 déjà examinés par l'évaluation, étant donné qu'ils avaient été conçus avant l'introduction de la stratégie pour le secteur privé. L'analyse révèle que les cibles ont été dépassées dans trois cas sur quatre, pour lesquels les données/informations ont pu être facilement extraites. Il convient de se féliciter de ce résultat.

Tableau 3

Résultats obtenus par rapport à des indicateurs clés de performance dans la matrice de résultats

<i>Indicateur clé de performance</i>	<i>Résultat</i>
1. 20 à 25% de tous les nouveaux projets du FIDA renforcent les capacités et les compétences commerciales des ruraux pauvres ciblés et de leurs organisations.	48%
2. Dans le cadre des nouveaux projets comportant une composante production agricole et services consultatifs connexes, 25 à 50% des services rendus seront fournis par des prestataires privés.	35%
3. Dans le cadre des nouveaux projets comportant une composante de services financiers ruraux, 50 à 75% des institutions financières rurales soutenues, renforcées ou développées par le projet seront des institutions du secteur privé.	L'examen des documents n'a pas permis de discerner clairement les résultats.
4. 20 à 25% de tous les projets mettront les petits agriculteurs en rapport avec les marchés ou intermédiaires privés (y compris les initiatives d'agriculture contractuelles) ou soutiendront le développement de petites et moyennes entreprises.	58%
5. 15% au moins des projets du FIDA mobiliseront des cofinancements ou des investissements complémentaires provenant du secteur privé.	21%

124. **Traitement de l'égalité hommes-femmes et de l'autonomisation des femmes.** Cet aspect n'était pas prévu dans le document d'orientation de l'évaluation, mais IOE a néanmoins apprécié l'interface entre l'appui au développement du secteur privé et les objectifs institutionnels du FIDA en matière d'égalité entre les sexes et d'autonomisation des femmes. Le but de cette analyse était principalement de déterminer les enseignements à garder présents à l'esprit en vue des futures activités du FIDA en rapport avec le développement du secteur privé. Les objectifs institutionnels du Fonds pour la promotion de l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes sont au nombre de trois: i) accroître l'accès des femmes aux actifs essentiels – capital, terre, savoir et technologies – et leur maîtrise de ces actifs; ii) donner aux femmes un plus grand pouvoir d'agir – renforcer leur participation aux décisions dans les affaires communautaires et leur représentation au sein des institutions locales; et iii) améliorer le bien-être des femmes et alléger leur charge de travail en facilitant leur accès aux infrastructures et aux services ruraux de base.
125. L'évaluation a identifié sept projets phares (voir encadré 1) accordant un traitement favorable à l'engagement du secteur privé. L'analyse de ces projets a montré qu'ils répondent pleinement au premier des objectifs ci-dessus. En appliquant les directives de conception du FIDA, ils ont accru l'accès des femmes au capital, au savoir et aux technologies, et leur maîtrise de ces facteurs. Dans l'ensemble, ces projets ne traitaient pas des questions de droits fonciers, d'enregistrement et de régime foncier. Deux des projets en particulier proposent des mesures remarquables. Le Programme de promotion des petites agro-industries, en Zambie, prévoit une analyse des chaînes de valeur pour déterminer si les femmes y ont joué, ou pourraient y jouer, un rôle significatif, à titre par exemple de petites commerçantes ou dans des activités à valeur ajoutée. Le programme vise également à enquêter sur les contraintes spécifiques auxquelles doivent faire face les femmes, comme l'insuffisant accès au crédit ou au soutien technique, et à

explorer les moyens de faire en sorte que ces services puissent les atteindre. En République dominicaine, le Projet de développement en faveur des organisations économiques des populations rurales pauvres de la région frontalière a fixé comme objectif global la réduction du fossé existant entre les hommes et les femmes dans la zone du projet, du point de vue de l'accès aux ressources et aux actifs productifs, et des possibilités d'amélioration des revenus des femmes. Il faudra, pour y parvenir, promouvoir des activités productives et inclusives tenant compte du rôle spécifique des femmes, et nouer de solides partenariats avec le secteur privé à différents stades de la chaîne de valeur.

126. Le deuxième objectif, en matière d'égalité entre les sexes et d'autonomisation des femmes, est beaucoup plus délicat étant donné qu'il ne se situe pas sur le chemin critique des projets concernant le développement du secteur privé et les chaînes de valeur. Cet objectif, en fait, se rattache beaucoup plus clairement au modèle traditionnel de développement rural intégré, qui met l'accent sur le développement communautaire et les processus décisionnels dans le contexte communautaire. Le projet concernant la République dominicaine comportait une composante spéciale visant à donner aux femmes un plus grand pouvoir d'agir – renforcer leur participation aux décisions dans les affaires communautaires et leur représentation au sein des institutions locales, en énonçant clairement la nécessité d'inclure des femmes parmi les membres des organisations économiques du projet, et également en fixant une cible pour le nombre de femmes dans des postes de gestion au sein de l'organisation (80% des organisations du premier niveau et 90% des organisations du second niveau). Aucun des autres projets ne traite explicitement de cet objectif.
127. Le troisième objectif, qui est de faciliter l'accès aux infrastructures et aux services ruraux de base, peut lui aussi correspondre davantage au modèle traditionnel dans lequel les communautés déterminent elles-mêmes les infrastructures dont elles ont besoin. Il y a là naturellement une liaison avec l'approche classique consistant à promouvoir l'autonomisation des femmes au sein des organismes représentatifs des ruraux pauvres dans la communauté. Dans cinq des sept projets (Bénin, Burkina Faso, Népal, République dominicaine et Sri Lanka), la conception inclut une composante relative à l'amélioration ou à la construction d'infrastructures. Le point central est l'accès au marché, mais on pourrait faire valoir que les femmes en retireraient des avantages disproportionnés, puisque c'est dans ce domaine qu'elles rencontrent des difficultés particulières quant à leur participation aux chaînes de valeur et à leur capacité d'accroître la rentabilité de leurs activités de marché.
128. Les objectifs d'égalité entre les sexes et d'autonomisation des femmes se rattachent très clairement au modèle traditionnel d'appui fondé sur le développement rural intégré³⁸. Étant donné que le modèle traditionnel occupe une place de plus en plus réduite dans les nouveaux programmes du FIDA, on risque de voir apparaître une tension avec les objectifs d'égalité hommes-femmes n'ayant pas de rôle intrinsèque à jouer dans les projets relatifs aux chaînes de valeur.
129. **Évaluation d'ensemble.** La poignée de cibles mesurables dans la stratégie pour le secteur privé a été – dans la plupart des cas – atteinte et dépassée. Il est par ailleurs rassurant de noter que les projets conçus en 2009 prévoient, par rapport aux projets des générations précédentes, un plus large traitement des questions relatives au développement du secteur privé (sur la base des sept catégories

³⁸ Ainsi, dans le projet Tejaswini, dans l'État de Maharashtra, le FIDA appuie la promotion et le renforcement des groupes féminins d'autoassistance par une assistance technique et un meilleur accès des groupes aux banques commerciales pour soutenir les activités génératrices de revenus de leurs membres. Les groupes d'autoassistance sont devenus une force importante dans les élections au conseil villageois et aux instances régionales, et un certain nombre de femmes ont été élues à ces instances. Elles ont, de ce fait, acquis une influence croissante dans la détermination des types d'investissements dans les infrastructures à entreprendre et de leur localisation. Dans un certain nombre de villages, les femmes ont réussi à convaincre le conseil villageois d'implanter un nouveau puits afin de réduire le temps nécessaire à la collecte de l'eau pour les besoins des ménages.

énumérées dans le tableau 1 et utilisées pour analyser les opérations d'investissement sur lesquelles se focalise le secteur privé). Les projets plus récents peuvent par conséquent, dans l'ensemble, être considérés comme plus conformes au deuxième grand axe d'action (qui prévoit que les investissements du FIDA appuient le développement du secteur privé local) de la stratégie de 2005.

130. De manière générale, et bien que de nouvelles améliorations puissent être possibles, le rapport d'évaluation conclut que la conception des opérations d'investissement financées par le FIDA, approuvées après l'adoption de la stratégie pour le secteur privé, est satisfaisante du point de vue de l'appui au développement du secteur privé, qui constitue le deuxième grand axe d'action de la stratégie.

Encadré 1

Sept projets phares en 2009

1. **Népal: Projet d'appui à une agriculture de haute valeur dans les zones collinaires et montagneuses.** La pauvreté persiste dans ces zones à cause de la médiocrité des infrastructures et de l'accès aux services et aux marchés. Le renforcement de la connectivité entre agriculteurs, négociants/agro-industriels et marchés de l'aval est d'une importance fondamentale pour l'accroissement de la diversification, de la productivité et des revenus agricoles. Une progression sur ces différents axes est possible grâce à la pratique de cultures à forte valeur, à l'exploitation de produits forestiers non ligneux et de plantes médicinales et aromatiques, ainsi qu'à l'élevage. Il convient de choisir pour ces produits à forte valeur des filières et des systèmes de commercialisation propres à servir les intérêts des pauvres et susceptibles d'être développés ensuite moyennant un meilleur accès aux services techniques, aux services financiers, aux apports d'intrants et à l'information commerciale, ainsi qu'une amélioration des infrastructures. Le projet est destiné à tirer parti de la demande non satisfaite dont ces produits font l'objet de la part du secteur privé, ainsi que des possibilités d'exportation et de substitution de productions nationales aux produits importés.
2. **Sri Lanka: Programme national de développement des entreprises agroalimentaires.** La politique gouvernementale favorise la conclusion de partenariats public-privé pour le développement d'entreprises agroalimentaires en vue de stimuler la croissance de l'agriculture. Toutefois, les efforts se sont dans une large mesure limités à faciliter la conclusion d'arrangements contractuels afin que des entreprises puissent s'approvisionner auprès des exploitants. Bien que ces contrats permettent à quelques petits exploitants d'accroître leurs revenus, la participation directe des agriculteurs aux activités de transformation en amont et à la commercialisation serait encore plus profitable pour nombre d'entre eux. Le programme proposé apportera aux petits exploitants l'aide financière et technologique dont ils ont besoin pour jouer un rôle actif dans les chaînes de valeur agricoles en tant que partenaires égaux.
3. **Mauritanie: Programme de lutte contre la pauvreté rurale par l'appui aux filières.** D'après les projections, les deux tiers de la population du pays vivront en milieu urbain d'ici à 2010. Nouakchott, la capitale, est déjà un centre important de consommation de produits agricoles, pour la plupart importés. Le programme vise à stimuler la croissance en développant sept filières agricoles (légumes, dattes, lait, volaille, cuirs et peaux, viande rouge et produits forestiers non ligneux) intéressant les ruraux pauvres, hommes et femmes, qui en seront à la fois les acteurs et bénéficiaires principaux. Pour chaque produit, un groupe de travail par filière comprendra, entre autres membres, des représentants d'organisations rurales, du secteur privé et de prestataires de services. Le soutien que le programme apportera aux filières agricoles retenues atteindra le double objectif de réduire la pauvreté tout en accroissant la production nationale, ce qui rendra le pays moins dépendant des importations alimentaires et moins vulnérable à la hausse des prix des produits alimentaires importés.
4. **Zambie: Programme de promotion des petites agro-industries.** Le programme est un effort déployé par le secteur public et le secteur privé pour faire reculer la pauvreté rurale en stimulant le développement économique rural, moyennant la transformation des petits producteurs en agriculteurs pratiquant une activité rentable. Le programme visera à améliorer l'efficacité des politiques et des pratiques liées à l'agro-industrie et à la commercialisation, ainsi qu'à accélérer la croissance de l'agro-industrie en s'appuyant sur les petits producteurs. Le programme adoptera une double approche associant i) des interventions directes à des points stratégiques des filières, permettant de mettre en relation les petits agriculteurs avec les fournisseurs d'intrants et les marchés; et ii) les initiatives ayant pour objectif de corriger les faiblesses de l'environnement censé favoriser le développement commercial rural.
5. **Bénin: Projet d'appui à la croissance économique rurale.** Bien que de nombreuses cultures soient possibles au Bénin, seuls les cultivateurs de coton sont appuyés par une filière intégrée. Ils demeurent toutefois – à l'instar du pays – hautement vulnérables à la volatilité des marchés mondiaux. Le nouveau projet aidera les petits producteurs ruraux du Bénin à mettre en place des filières bien intégrées pour quatre cultures non cotonnières qui bénéficient d'un plus large éventail de marchés: racines et tubercules, riz de plaine, légumes et ananas. Les objectifs spécifiques consistent à appuyer: i) le développement d'activités génératrices de revenus et la consolidation des microentreprises et des petites entreprises agricoles rurales en tant qu'éléments moteurs des filières prioritaires; ii) la création et le renforcement de syndicats interprofessionnels capables de défendre les intérêts de leurs membres; et iii) la construction d'une infrastructure rurale afin d'améliorer la commercialisation des produits agricoles par les groupes cibles.
6. **Burkina Faso: Programme d'appui et de promotion du secteur privé en milieu rural.** Le Burkina Faso est l'un des pays les mieux placés de la région s'agissant du développement des microentreprises rurales. Sa population jouit d'une réputation quasi légendaire pour son ardeur au travail, car elle est habituée à tirer une subsistance d'une base de ressources naturelles rares et fragiles. Les activités du programme seront définies sur la base des demandes émanant du terrain, et le programme établira 60 prestataires de services de développement des entreprises – les centres de ressources en entrepreneuriat rural (CREER) – qui serviront de points de contact pour le groupe cible direct et l'aideront à accéder aux ressources du programme. Les CREER recevront un appui de manière à renforcer leur réseau et à élargir leur rayon d'action au fil du temps. Ils organiseront régulièrement des campagnes de promotion de l'entreprise rurale. Le programme devrait avoir pour résultat l'expansion d'un grand nombre d'activités génératrices de revenus et leur transformation en microentreprises rurales.
7. **République dominicaine: Projet de développement en faveur des organisations économiques des populations rurales pauvres de la région frontalière.** Il s'agit, dans ce programme, de relever le défi consistant à donner aux petits paysans les moyens de tirer parti des débouchés offerts par les marchés de niche, tant intérieurs qu'internationaux, de parvenir à une qualité plus régulière des produits, d'accroître les volumes de façon durable et d'assurer la sécurité alimentaire. Les objectifs spécifiques sont les suivants: i) instaurer des liens améliorés, efficaces et systématiques entre les organisations agricoles et non agricoles du groupe cible et les marchés locaux, régionaux, nationaux et extérieurs; ii) développer et conforter les capacités de planification, de gestion et de commercialisation des organisations économiques formelles et informelles des bénéficiaires; iii) rendre les petits paysans faisant partie de ces organisations économiques mieux à même de répondre, face à la concurrence, à la demande et aux exigences des filières et des marchés; et iv) fournir des capitaux aux organisations économiques et faciliter leur accès à des marchés financiers viables.

D. Partenariats

131. **Généralités.** Le troisième grand axe d'action de la stratégie pour le secteur privé préconise que le FIDA encourage les partenariats avec le secteur privé en vue de mobiliser davantage d'investissements et de savoirs en faveur des zones rurales. Le FIDA cherchera à mobiliser des investissements (par exemple, sous la forme de cofinancements) provenant du secteur commercial privé et de donateurs privés (fondations, organisations philanthropiques, fonds d'affectation spéciale, etc.) à l'appui des projets de développement qu'il finance. Il explorera les moyens de mobiliser les fonds envoyés par les travailleurs migrants, en vue d'attirer savoirs et ressources vers les zones rurales, et cherchera à établir des partenariats avec d'autres institutions des Nations Unies, des IFI et des banques régionales, ainsi que des fonds de développement privés à l'appui du développement du secteur privé local.
132. **Indicateurs clés de performance.** La matrice de résultats de la stratégie pour le secteur privé comporte deux indicateurs clés de performance en rapport avec les partenariats: a) tous les nouveaux COSOP prévoient la possibilité de partenariats avec le secteur privé; et b) 15% au moins des projets du FIDA mobiliseront des cofinancements ou des investissements complémentaires provenant du secteur privé.
133. **Observations générales.** La stratégie regroupe sous la rubrique "partenariat" un certain nombre de formes très différentes d'association entre le FIDA et des acteurs du secteur privé.
- Il existe, premièrement, des partenariats de financement, dans lesquels le FIDA demandera à des fondations et à d'autres sources privées, aux niveaux mondial ou régional, de cofinancer ses opérations d'investissement ou ses activités de don. Ces financements pourraient, sans pour autant que cela soit nécessaire, appuyer des activités du secteur privé au niveau national. Ils pourraient simplement faire partie d'un pool de financement utilisé pour le programme de travail annuel du FIDA. Bien que cette possibilité ait été prévue dans le cadre de la stratégie pour le secteur privé, comme l'indique le document sur la stratégie lui-même (note de bas de page 13), elle ferait plus naturellement partie de la stratégie globale de mobilisation des ressources du FIDA. En tout état de cause, il en existe peu d'exemples à ce jour, à cause en partie du problème de la gouvernance de ces fonds. Les fondations privées, par exemple, souhaiteraient avoir leur mot à dire dans l'utilisation de leurs financements, mais on n'a pas encore mis au point les mécanismes qui rendraient cela possible. On peut toutefois citer comme bon exemple celui du partenariat institutionnel avec l'Alliance pour une révolution verte en Afrique (AGRA), qui cofinance avec le FIDA des projets de promotion de la participation de banques commerciales privées (comme l'Equity Bank au Kenya) à la mise à disposition de finance rurale pour accroître la productivité de l'agriculture³⁹.
 - On peut citer, en deuxième lieu, les partenariats de financement au niveau des projets. On en connaît des exemples en Inde, en Ouganda et dans d'autres pays. En Ouganda, le financement fourni par l'entité du secteur privé fait partie des dépenses totales du projet et n'est pas spécifiquement destiné à l'appui des activités de développement du secteur privé. Pour ce qui concerne le projet réalisé en Inde (paragraphe 179 ci-dessous), le partenariat va au-delà du financement, et le FIDA a pu bénéficier de la compétence du groupe Tata en matière de commercialisation pour appuyer les activités de formation du projet.

³⁹ En 2008, la FAO, le FIDA et le PAM ont signé avec l'AGRA un accord conjoint, qui a été approuvé en septembre de la même année par le Conseil d'administration.

- Il existe, troisièmement, des partenariats de financement au niveau des composantes. Les fonds fournis par le secteur privé ne sont généralement pas mêlés aux dépenses d'ensemble du projet et sont utilisés parallèlement aux ressources globales du projet. Ces partenariats peuvent être établis avec des grandes ou des moyennes entreprises qui concluent des contrats avec des exploitants agricoles dans le cadre de projets de chaîne de valeur comme au Sri Lanka, ou avec des banques commerciales ou des institutions de microfinancement intéressées par la prestation de services financiers ruraux pour contribuer à la réalisation des objectifs du projet.
 - On citera, quatrièmement, les partenariats de savoirs qui peuvent être combinés à un financement ou indépendants d'un financement, et au titre desquels le FIDA peut faire appel à la compétence technique du secteur privé, tandis que le secteur privé peut, de son côté, profiter des compétences organisationnelles et du capital social accumulés par les directeurs des projets du FIDA. Peu d'exemples de ce type de partenariat ont toutefois été rencontrés dans les projets examinés au cours de l'évaluation.
134. **Les COSOP.** Les COSOP examinés⁴⁰ font, dans leur quasi-totalité, état de partenariats avec le secteur privé, encore qu'avec un degré variable de précision. Les principaux domaines dans lesquels des partenariats pourraient être établis avec le secteur privé, tels qu'ils ressortent des COSOP, concernent l'amélioration de l'accès au marché, l'appui à la finance rurale, le développement de petites entreprises et de microentreprises rurales, et l'amélioration des services dans les zones rurales. Certains visent à un partenariat avec le secteur privé pour piloter des approches innovantes financées par le FIDA, dans le secteur agroalimentaire, par exemple, ou pour des activités apportant une valeur ajoutée aux produits de base produits par les ruraux pauvres (comme le miel et le café au Guatemala). La plupart des COSOP soulignent aussi qu'il est important d'explorer les possibilités de mobilisation de ressources financières supplémentaires provenant du secteur privé pour appuyer le programme de pays financé par le FIDA. La possibilité de partenariats en matière de savoirs avec le secteur privé n'est pratiquement pas évoquée.
135. Les COSOP pour le Burundi (2008) et la République dominicaine (2010) offrent de bons exemples d'établissement de partenariats avec le secteur privé. Le COSOP pour le Burundi prévoit une gamme d'activités en rapport avec la chaîne de valeur et axées sur la promotion d'échanges, sur une base contractuelle, entre des organisations de producteurs et des opérateurs privés (négociants, transformateurs et exportateurs). Le secteur privé sera en outre mobilisé à l'appui des petites entreprises et des microentreprises pour le développement d'activités de transformation, et enfin pour appuyer la diversification des prestataires de services ruraux. Dans le COSOP pour la République dominicaine, le secteur privé est considéré comme un partenaire clé. La stratégie de pays, en particulier, donne des précisions sur le rôle que les partenaires du secteur privé auront à jouer dans la prestation de services ruraux, dans le renforcement des chaînes de valeur et des liaisons avec les marchés local, national et d'exportation, et dans le cofinancement des opérations de développement rural. Dans ces deux cas, les partenariats sont clairement définis et sont compatibles avec la capacité et les ressources du secteur privé.
136. **Cofinancement des opérations d'investissement.** Pour ce qui concerne le cofinancement par le secteur privé de projets financés par le FIDA, l'analyse donne à penser que la cible a été atteinte (et même légèrement dépassée), puisque 21% des projets approuvés en 2009 ont été jugés conformes, alors que l'objectif à atteindre avant 2008 au titre de la matrice de résultats de la stratégie pour le

⁴⁰ Comme indiqué plus haut, l'équipe d'évaluation a analysé les 20 COSOP examinés par le Conseil d'administration entre 2007 et 2010.

secteur privé était de 15%. Il est toutefois important que des efforts supplémentaires soient déployés pour accroître le niveau des ressources mobilisées auprès du secteur privé, étant donné que le FIDA s'intéresse de plus en plus à la reproduction à plus grande échelle des opérations réussies, et notamment des approches innovantes de l'agriculture et du développement rural. Il existe en fait de vastes possibilités à cet égard, spécialement dans les économies émergentes (Brésil, Chine, Inde et d'autres pays à revenu intermédiaire), où de grands conglomérats du secteur privé commencent à s'engager dans des activités philanthropiques. Il faudra pour cela, toutefois, que les chargés de programme de pays (CPP) consacrent davantage d'efforts et de ressources, renforcent leurs compétences et leurs aptitudes en matière de relations avec le secteur privé et approfondissent leur connaissance du panorama du secteur privé dans les pays emprunteurs.

137. **Envois de fonds.** La stratégie pour le secteur privé prévoyait également que le FIDA explorerait les moyens de mobiliser les envois de fonds des travailleurs migrants afin d'attirer des savoirs et des ressources vers les zones rurales. C'est là un point extrêmement important lorsque l'on sait que les zones rurales sont les destinataires de 30 à 40% des envois de fonds. En fait, le FIDA a créé en 2006 un mécanisme multidonateur de financement pour l'envoi de fonds⁴¹, doté de 18 millions d'USD, afin de réduire les coûts et d'accroître les possibilités pour les ménages ruraux pauvres, par la création de partenariats entre les institutions de finance rurale et les opérateurs d'envois de fonds. Le mécanisme finance des projets ayant pour objectifs d'améliorer l'accès aux services d'envois de fonds en milieu rural, d'associer l'envoi de fonds à des services et des produits financiers en milieu rural, et d'offrir des possibilités d'investissement rural aux travailleurs migrants et aux organisations à assise communautaire. En octobre 2009, le FIDA a organisé, parmi ses activités clés, un Forum mondial sur les envois de fonds, en partenariat avec la BAfD, avec pour but de partager les expériences et de sensibiliser davantage les diverses parties prenantes – y compris les entités du secteur privé – aux avantages que les envois de fonds peuvent apporter au développement économique et social des pays en développement. Plus de 20 projets portant sur une gamme d'activités concernant le secteur privé ont été financés à ce jour au titre du mécanisme. En Inde, par exemple, un projet vise à développer, en faveur des ruraux pauvres, l'accès électronique aux instruments d'épargne, aux envois de fonds, et aux services de crédit et d'assurance sans qu'ils aient besoin de se rendre auprès de leurs banques commerciales. On peut également citer un projet mis en œuvre dans l'État plurinational de Bolivie, qui utilise une plateforme de technologie de microfinancement pour créer, à proximité des lieux où résident les bénéficiaires des envois de fonds, des points d'accès leur permettant de retirer les fonds qui leur sont envoyés et leur offrant également un certain nombre de services financiers. Plus précisément, le projet a mis en place un réseau de 200 agences non traditionnelles choisies de manière stratégique (stations d'essence, boutiques, centres de téléphone public, bureaux de poste, pharmacies, etc.), et les dotera de la technologie et des compétences requises pour offrir une plateforme technologique adaptée aux besoins du groupe cible. Cette plateforme installera dans ces 200 agences non traditionnelles un équipement de point de vente et offrira un accès à Internet, des capacités de télécommunications, des applications de transfert de fonds, une couverture des risques et d'autres services.
138. Bien que le mécanisme de financement ait été créé après l'adoption de la stratégie pour le secteur privé, il ne semble pas y avoir la moindre référence explicite à la stratégie dans les documents fondateurs, ni dans aucun autre document se rapportant au mécanisme de financement pour l'envoi de fonds. En tout état de cause, même si le mécanisme s'est créé spontanément du fait de l'importance des envois de fonds pour la réduction de la pauvreté dans les pays en développement,

⁴¹ Financé par la Commission européenne, la BID, le Groupe consultatif d'assistance aux pauvres, le Luxembourg, l'Espagne et le Fonds d'équipement des Nations Unies.

il constitue effectivement une importante initiative qui contribue à la concrétisation du troisième grand axe d'action (concernant les partenariats) de la stratégie pour le secteur privé. L'équipe d'évaluation n'a toutefois pas été en mesure de percevoir les liaisons nécessaires entre les projets relativement peu importants financés par des dons dans le cadre du mécanisme et le portefeuille d'investissement financé par le FIDA. Par conséquent, les possibilités d'intégration des résultats des projets financés par le mécanisme pour l'envoi de fonds constituent une question qu'il conviendra d'aborder par la suite.

139. **Partenariat avec des organismes de développement.** Le Fonds reconnaît qu'aucune institution ne peut, à elle seule, posséder les compétences et l'infrastructure nécessaires pour aborder le caractère multidimensionnel de la pauvreté rurale. La collaboration entre les institutions des Nations Unies, les agences d'aide bilatérales, les BMD et d'autres grandes organisations est une condition préalable au succès. En fait, le développement de partenariats efficaces est l'un des principes d'action du Cadre stratégique du FIDA 2011-2015.
140. Le FIDA a noué plusieurs partenariats à l'échelon institutionnel avec des BMD, mettant l'accent sur la coopération pour le développement du secteur privé. C'est ainsi qu'il a signé en décembre 2010, avec le Fonds de l'OPEP pour le développement international, un important accord de partenariat visant à promouvoir des mécanismes innovants de financement pour attirer les investissements du secteur privé dans l'agriculture et pour élaborer des modèles d'entreprise ouverts apportant des bénéfices aux investisseurs et aux petits agriculteurs locaux. Le mémorandum d'accord avec la BAfD, dans sa version révisée de 2008, préconise une coopération sur le développement des agro-industries et des microentreprises, des industries agro-alimentaires et du microfinancement. On peut aussi citer l'exemple de la lettre d'intention signée en 2009 par le FIDA, la BAfD, l'Agence française de développement (AFD) et l'AGRA concernant l'établissement d'un fonds d'investissement en actions pour l'Afrique, en vue d'encourager les opérateurs privés participant au développement des denrées alimentaires de base en Afrique.
141. Le partenariat avec les institutions des Nations Unies a été limité. Ainsi, le Fonds d'équipement des Nations Unies a été le partenaire du FIDA dans le cadre de sept projets depuis 1990, avec un montant de cofinancement proche de 15 millions d'USD. Le FIDA et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) coopèrent dans les domaines du développement des chaînes de valeur et des filières commerciales, et précisément les secteurs des agro-industries et des industries agroalimentaires, de la production alimentaire et des bioénergies dans les régions Afrique, Asie et Pacifique, et Amérique latine et Caraïbes. Dans le cadre d'une initiative récente, le FIDA et l'ONUDI ont décidé d'intensifier leur partenariat stratégique et d'accroître l'impact de leur assistance complémentaire en matière de développement. Trois grands programmes exécutés dans le cadre de ce partenariat en Inde, au Nigéria et en Sierra Leone ont obtenu l'appui et un financement des pouvoirs publics.
142. Les trois institutions ayant leur siège à Rome travaillent conjointement dans un certain nombre de domaines mais, jusqu'ici, il y a eu peu de collaboration explicite sur le secteur privé. Il existe par conséquent une possibilité d'élargir les partenariats avec la FAO et le PAM, compte tenu spécialement de leur focalisation sur la sécurité alimentaire et l'agriculture. Le FIDA et la FAO pourraient – et c'est là simplement un exemple d'un tel partenariat – travailler de concert sur une concertation sur les politiques aux niveaux mondial, régional et national, afin de promouvoir un cadre d'action et un contexte institutionnel plus favorables à l'engagement du secteur privé.
143. Le rapport d'évaluation note enfin que, s'il existe bien quelques exemples de partenariats au niveau institutionnel, les partenariats avec les BMD et les institutions des Nations Unies sur les questions relatives au développement du

secteur privé n'ont pas fait, au niveau des pays, l'objet d'un développement suffisant et systématique à l'appui des programmes de pays du FIDA. C'est là un motif de préoccupation qu'il convient d'aborder de manière urgente, étant donné que la coordination interinstitutionnelle est un facteur décisif d'efficacité. Le rapport 2011 du Groupe conjoint d'évaluation sur les Leçons évaluatives pour l'agriculture et l'industrie agroalimentaire note dans sa conclusion que "dans un secteur où interviennent de si nombreux acteurs, les résultats dépendent de façon cruciale du niveau de coordination des divers efforts."

144. **Évaluation d'ensemble.** Bien que l'on ait relevé des exemples de cofinancement par le secteur privé au niveau du projet ou à celui d'une composante, seuls quelques partenariats formels ont été établis au niveau de l'institution avec des fondations, des organisations philanthropiques ou des fonds d'affectation spéciale. Cela s'explique en partie par le fait qu'il n'existe pas à l'heure actuelle de mécanisme par lequel le FIDA pourrait recevoir, au niveau de l'institution, des financements de ces organisations. Alors qu'ils sont préconisés par la stratégie pour le secteur privé, l'évaluation n'a pas non plus trouvé de partenariats explicites en matière de savoirs au titre desquels le FIDA pourrait faire appel à la compétence technique du secteur privé, tandis que le secteur privé pourrait, de son côté, profiter des compétences organisationnelles et du capital social accumulés par les directeurs des projets du FIDA.
145. Les COSOP fournissent presque tous des informations sur les possibilités de partenariat avec le secteur privé, même si l'analyse des différents COSOP n'a pas toujours la même profondeur. Les cibles définies dans la matrice de résultats de la stratégie pour le secteur privé à propos de la mobilisation de cofinancements au niveau des projets ont été dépassées, mais des efforts supplémentaires doivent être menés dans la même direction, étant donné que le FIDA s'intéresse de plus en plus à la reproduction à plus grande échelle pour parvenir à un plus grand impact.
146. Par la mise en place d'un mécanisme dédié de financement pour les envois de fonds, le FIDA s'assure que les envois de fonds parviennent plus efficacement aux zones rurales et qu'ils sont utilisés de manière adéquate à l'appui de l'agriculture et des activités de développement rural. L'équipe d'évaluation n'a toutefois pas été en mesure de rattacher les effets de la stratégie pour le secteur privé à la création de ce mécanisme. Il existe bien quelques partenariats axés sur le développement du secteur privé, noués au niveau institutionnel avec des BMD, mais les partenariats de ce type avec ces organisations ne sont généralement pas de caractère systématique au niveau des pays.
147. Dans l'ensemble, par conséquent, l'évaluation considère comme plutôt satisfaisants les efforts déployés pour l'établissement de partenariats avec le secteur privé, en vue de mobiliser davantage d'investissements et de savoirs en faveur des zones rurales, ce qui constitue le troisième grand axe d'action de la stratégie pour le secteur privé.

E. Conditions de mise en œuvre

148. La troisième grande composante de l'évaluation – l'examen des processus opératoires institutionnels clés à l'appui de l'engagement du secteur privé – est fondamentale, étant donné qu'elle contribue à une meilleure compréhension des causes sous-jacentes aux bons ou aux moins bons résultats obtenus sur le terrain. Elle est également importante pour déterminer si la direction du FIDA a introduit dans ses processus opératoires institutionnels les adaptations nécessaires pour garantir une mise en œuvre efficace de la stratégie pour le secteur privé. L'examen de ces processus opératoires, tel qu'il a été conduit dans cette évaluation, répond à la recommandation de l'examen par les pairs relative au Bureau de l'évaluation du FIDA et à la fonction d'évaluation, dans laquelle IOE intervient de plus en plus dans

l'appréciation des processus opératoires institutionnels du FIDA⁴². En fait, les trois dernières évaluations au niveau de l'institution⁴³ récemment achevées par IOE, conduites au cours des deux dernières années, comportaient aussi un examen de quelques processus opératoires institutionnels.

149. Le tableau 4 ci-dessous résume les quatre grandes conditions de mise en œuvre définies dans la stratégie 2005 pour le secteur privé, et reprend les 13 engagements pris par la direction du FIDA lors de son approbation. Le tableau présente chacun des engagements et l'état d'avancement de leur mise en œuvre; ces engagements se rapportent principalement à l'adaptation des processus opératoires institutionnels clés requise pour assurer une mise en œuvre sans heurt. Les processus opératoires institutionnels clés font l'objet d'une analyse plus approfondie au chapitre VI du présent rapport d'évaluation.

⁴² Le rapport final de l'examen par les pairs est disponible à l'adresse suivante: www.ifad.org/gbdocs/eb/99/f/EB-2010-99-R-6.pdf.

⁴³ Il s'agit de: i) l'évaluation conjointe, par le FIDA et la BAfD, portant sur l'agriculture et le développement rural en Afrique; ii) l'évaluation de la capacité du FIDA à promouvoir l'innovation et à l'appliquer à plus grande échelle; et iii) l'évaluation de la performance du FIDA en matière d'égalité entre les sexes et d'autonomisation des femmes.

Tableau 4
Mesures attendues et prises pour la mise en œuvre de la stratégie pour le secteur privé

<i>Conditions de mise en œuvre</i>	<i>État d'avancement de la mise en œuvre</i>	<i>Observation</i>
<i>Intégration de la stratégie dans les opérations du FIDA</i>		
1. Chaque unité ou division du FIDA devra recenser les activités qu'elle entreprendra pour réaliser les objectifs communs, et inscrire ces activités dans son plan de travail et budget annuel.	Partiellement réalisée	Activité entreprise sur une base ad hoc, mais sans aucune consolidation au niveau des divisions
2. Les activités planifiées par les divisions seront regroupées au niveau du département en vue de l'établissement d'un plan de travail et budget global.	Non réalisée	
3. Les COSOP et les documents de conception des projets comporteront une évaluation du développement du secteur privé en milieu rural et tiendront compte des possibilités de partenariat et d'engagement auprès du secteur privé.	Partiellement réalisée	La stratégie en soi n'a pas eu d'effet immédiat du point de vue de la couverture des questions relatives au secteur privé. En fait, certains COSOP antérieurs à la stratégie pour le secteur privé comportaient déjà un excellent traitement du rôle du secteur privé. Les COSOP et les documents de conception des projets plus récents prennent toutefois mieux en compte les questions relatives au secteur privé, mais il existe une marge de développement de l'analyse et de la couverture.
4. Les procédures juridiques et financières relatives aux partenariats avec le secteur privé seront élaborées et assimilées au sein du FIDA.	Non réalisée	
5. L'examen du portefeuille du FIDA et les indicateurs de son SYGRI rendront compte de l'engagement du FIDA auprès du secteur privé.	Très partiellement réalisée	Sur les 12 indicateurs au niveau du projet, cinq seulement sont suivis par le biais du SYGRI dans la matrice de résultats de la stratégie pour le secteur privé. La reddition de comptes sur les indicateurs dans la matrice de résultats de la stratégie pour le secteur privé a été négligeable (voir plus bas l'observation concernant la condition de mise en œuvre n° 11).
<i>Directives, formation et redéploiement du personnel</i>		
6. Élaborer des directives (ou un kit d'instructions) à l'intention du personnel opérationnel du FIDA	Non réalisée	Bien que la préparation d'un projet de manuel ait été entreprise en 2005, ce manuel n'a jamais été achevé ni communiqué au personnel du FIDA, aux consultants et autres acteurs concernés.
7. Former le personnel sur la façon d'établir un partenariat avec le secteur privé ou de le faire participer à ses opérations	Non réalisée	Le personnel et les consultants n'ont reçu aucune formation systématique, en dehors de quelques manifestations ad hoc de partage des savoirs, spécialement au cours des dernières années.
8. Désigner un fonctionnaire de PMD comme coordonnateur pour le secteur privé, chargé de fournir un soutien à ses collègues sur les questions relatives au secteur privé, à la mise en œuvre de la stratégie, à l'établissement de rapports intérimaires, et au suivi-évaluation de la performance	Non réalisée	

9. Désigner un coordonnateur chargé de la mobilisation des ressources du secteur privé	Réalisée	Un fonctionnaire a été désigné, mais il était affecté à ce qui était alors le Département affaires extérieures, ce qui n'a pas facilité les synergies avec les opérations du FIDA.
<i>Mesure des résultats et de l'impact</i>		
10. Le FIDA mesurera sa performance au niveau global. Les effets de la stratégie seront suivis par le biais du SYGRI et du Rapport de situation sur le portefeuille de projets, présenté chaque année au Conseil d'administration.	Très partiellement réalisée	Seul le Rapport sur la performance du portefeuille 2006 (RPP) comportait une section rendant compte des résultats de la stratégie pour le secteur privé. Par la suite, le RPP a été intégré au rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement (RIDE), qui n'a jamais, au fil des années, abordé cet aspect.
11. Réviser ou élargir le SYGRI afin de dégager les indicateurs clés dans la matrice de résultats de la stratégie pour le secteur privé	Partiellement réalisée	Voir les observations au point 5 ci-dessus
<i>Captage, compte rendu et partage des enseignements tirés</i>		
12. Capter les enseignements tirés, dresser des bilans à intervalles de quelques années pour déterminer s'il convient de changer de cap ou d'affiner la stratégie et/ou les directives opérationnelles	Non réalisée	
13. IOE entreprendra une évaluation de la stratégie en 2008.	Réalisée	L'évaluation a été entreprise en 2010, comme convenu avec le Conseil d'administration. Ce report a eu un effet positif, en ce qu'il a permis de conduire l'évaluation après une plus longue période de mise en œuvre de la stratégie.

150. Le tableau ci-dessus montre à l'évidence qu'il n'y a pas eu beaucoup de suivi systématique de la part du FIDA quant aux modifications des processus opératoires institutionnels et aux changements structurels nécessaires pour que la stratégie pour le secteur privé puisse être mise en œuvre sans heurt et en temps opportun. L'équipe d'évaluation considère que la majorité, sinon la totalité, des 13 mesures énumérées dans le tableau 4 étaient nécessaires et auraient permis une mise en œuvre encore plus efficace de la stratégie et, peut-être, d'obtenir sur le terrain des résultats d'encore plus grande portée. L'absence d'appropriation de la stratégie et de la responsabilité de sa mise en œuvre dans les délais convenus (2005 à 2008) explique sans doute en grande partie cette situation, étant donné que la plupart de ces cibles étaient relativement non contraignantes et auraient pu être atteintes très facilement. Il est également possible que la prise de conscience générale de la croissance rapide observée dans les projets en rapport avec les chaînes de valeur ait suscité une certaine complaisance ayant porté à penser que, puisque les résultats clés attendus seraient probablement atteints sans que soient mis en place les processus et les mesures structurelles d'appui, ces derniers n'étaient pas indispensables. Rien n'indique toutefois qu'il y ait eu un examen des mesures et une prise de décision explicite sur le point de savoir si elles conservaient leur pertinence. Dans l'ensemble, le rapport d'évaluation juge insuffisants les efforts déployés par la direction entre 2005 et 2008 pour remplir les conditions essentielles de mise en œuvre agréées avec le Conseil d'administration.

Points essentiels

- **Concertation sur les politiques:** i) au niveau des pays, on trouve dans la moitié environ des COSOP un examen des possibilités et des contraintes pour le développement du secteur privé, et ils sont moins nombreux encore à proposer un programme clair de concertation sur les politiques concernant les questions clés relatives au secteur privé; et ii) le FIDA n'a pas abordé systématiquement dans les COSOP les questions relatives aux échanges, comme le prévoyait la stratégie. Plus récemment, le Fonds a défendu – spécialement dans les enceintes mondiales et régionales comme le Forum de l'AGRA sur la révolution verte, en 2010 – la nécessité d'œuvrer en faveur de l'égalisation des conditions des échanges internationaux grâce à laquelle les petits exploitants des pays en développement obtiendraient un accès adéquat aux marchés des pays de l'OCDE.
- **Opérations d'investissement:** i) les cibles (tableau 3 dans le présent chapitre) définies dans la matrice de résultats de la stratégie pour le secteur privé ont – dans la plupart des cas – été atteintes, voire dépassées; et ii) les projets conçus en 2009 accordent une plus grande place que les projets antérieurs aux questions relatives au développement du secteur privé.
- **Partenariats:** i) les principales cibles (voir en particulier l'indicateur n° 5 dans le tableau 3) définies dans la matrice de résultats de la stratégie pour le secteur privé en matière de mobilisation de cofinancements au niveau des projets ont été dépassées, mais des efforts supplémentaires sont encore nécessaires dans le même sens, et également pour le développement de partenariats en matière de savoirs; ii) quelques partenariats seulement ont été noués au niveau de l'institution avec des fondations, des organisations philanthropiques ou des fonds d'affectation spéciale; iii) les COSOP fournissent habituellement des informations sur les possibilités de partenariat avec le secteur privé, même si la profondeur de l'analyse varie de manière significative; et iv) un certain nombre de partenariats axés sur le développement du secteur privé ont été noués avec d'autres BMD, mais les partenariats de ce type avec ces organisations n'ont généralement pas de caractère systématique au niveau des pays.
- **Conditions de mise en œuvre:** i) l'intégration de la stratégie a été partiellement réalisée, mais il n'est pas certain que le mérite de cette réalisation puisse être attribué à la stratégie; ii) en matière de directives, de formation et de redéploiement du personnel, les mesures attendues n'ont pas été réalisées; iii) l'exigence de mesure des résultats et de l'impact n'a été réalisée que très partiellement; et iv) le captage permanent des enseignements tirés n'a pas été réalisé; la présente évaluation, toutefois, qui faisait partie des conditions requises, a été entreprise.

V. Résultats et bonnes pratiques issus des opérations appuyées par le FIDA

A. Objectifs et approche

151. Après l'évaluation de la pertinence de la stratégie de 2005 pour le secteur privé (voir chapitre III) et de sa mise en œuvre (voir chapitre IV), le présent chapitre a pour objet i) d'évaluer les résultats des projets soutenus par le FIDA; et ii) de répertorier les bonnes pratiques, et celles qui le sont moins, dans les opérations du FIDA en faveur du développement du secteur privé des pays bénéficiaires, sur la base de sept études de cas menées dans différents pays. L'analyse du présent chapitre s'appuie sur les travaux menés au titre de la deuxième composante de l'évaluation (chapitre II).

B. Évaluation des résultats

152. La participation du secteur privé aux opérations financées par le FIDA n'est pas une fin en soi. Le but principal est de tirer parti des ressources, des connaissances et des capacités du secteur privé pour obtenir de meilleurs résultats en matière de réduction globale de la pauvreté rurale dans les pays en développement. Cependant, compte tenu de la multiplicité des partenaires (États, FIDA, OSC, ONG, cofinanceurs, etc.) impliqués dans la conception et l'exécution des projets, il est difficile de discerner la contribution spécifique du secteur privé à l'amélioration des résultats en matière de réduction de la pauvreté rurale. Il convient en outre de tenir compte du fait que les projets plus récents ont bénéficié des améliorations apportées au modèle opérationnel du FIDA, notamment en ce qui concerne la supervision directe et l'appui à l'exécution ainsi que, dans certains cas, la présence dans le pays. Une difficulté supplémentaire, dans l'évaluation des résultats, réside dans le fait que les projets soutenus par le Fonds après l'adoption de la stratégie pour le secteur privé n'étaient entrés dans leur phase d'exécution que depuis relativement peu de temps et n'avaient pas encore fait l'objet d'une évaluation indépendante par IOE.
153. À la lumière de ce qui précède, l'approche retenue dans la présente évaluation consiste à faire appel principalement aux données d'autoévaluation générées par la direction du FIDA en vue d'apprécier les résultats qui se dessinaient sur le terrain. En particulier, afin d'évaluer les effets de la stratégie de 2005 pour le secteur privé sur les efforts déployés par le Fonds pour réduire la pauvreté rurale, l'évaluation a comparé les résultats de projets approuvés avant et après l'adoption de la stratégie. Une hypothèse clé retenue par l'évaluation est que le secteur privé a un rôle important à jouer dans l'agriculture et le développement rural, et qu'un renforcement de la participation du secteur privé devrait en principe aboutir à des meilleurs résultats.
154. L'évaluation a défini un échantillon de 17 projets approuvés en 2003-2004, répartis dans les cinq régions géographiques couvertes par les opérations du FIDA, et qui n'ont donc pas bénéficié des orientations figurant dans la stratégie pour le secteur privé approuvée en 2005. Après cette date, un total de 27 projets ont été définis et approuvés en 2006-2007, après l'adoption de la stratégie. Il était important de sélectionner des projets de 2006-2007 plutôt que des projets de 2008 ou 2009, parce que les premiers étaient en cours d'exécution depuis au moins quelques années lorsque l'évaluation a été effectuée, ce qui offrait la possibilité de comparer leurs premiers résultats avec les résultats des projets approuvés en 2003-2004.
155. Les projets ont été sélectionnés à l'issue d'un examen attentif de leurs documents de conception et de supervision, et seuls ont été inclus dans l'échantillon les projets contenant une ou plusieurs des activités suivantes, impliquant un certain degré d'engagement du secteur privé: promotion de l'accès aux marchés des intrants et des produits, développement des microentreprises rurales, prestation de services financiers en milieu rural, transformation agroalimentaire, développement de la chaîne de valeur des produits et cofinancement du secteur privé. L'évaluation

reconnaît que les entités du secteur privé peuvent aussi mener d'autres activités dans l'agriculture et le développement rural. Cependant, cette analyse n'avait pas pour but d'être exhaustive mais avant tout de déterminer si les projets approuvés après l'adoption de la stratégie de 2005 pour le secteur privé dégagent une performance globale meilleure ou moins bonne que les projets approuvés avant cette date.

156. Le tableau 5, ci-dessous, compare les deux échantillons de projets à l'aide des 18 indicateurs contenus dans les rapports sur l'état d'avancement des projets, établis par la direction du FIDA. Ces rapports sont normalement rédigés une fois par an, pour chaque projet, par les CPP. Toutefois, l'évaluation n'a utilisé que le rapport le plus récent sur chaque projet, car il offre une image plus actuelle des premiers résultats.
157. Avant d'analyser les résultats présentés au tableau 5, il convient de noter qu'une plus grande proportion (44%) des projets approuvés en 2006-2007 incluait des activités supposant un engagement du secteur privé que les projets approuvés en 2003-2004 (32%). Cette simple constatation témoigne du fait que les opérations récentes accordent plus d'attention à la participation du secteur privé.

Tableau 5

Comparaison des résultats des projets approuvés avant et après l'adoption de la stratégie pour le secteur privé

<i>Indicateur</i>		<i>Total satisfaisant^a 2003-2004</i>	<i>Total satisfaisant 2006-2007</i>
1.	Taux de décaissement acceptable	64,71	66,67
2.	Qualité de la gestion du projet	76,47	70,37
3.	Performance du suivi-évaluation	52,94	55,56
4.	Cohérence entre le plan de travail et budget annuel et son exécution	68,75	62,96
5.	Attention portée à la problématique hommes-femmes	76,47	81,48
6.	Accent mis sur la pauvreté	94,12	85,19
7.	Efficacité de la méthode de ciblage	100,00	77,78
8.	Innovation et apprentissage	62,50	88,89
9.	Renforcement des institutions (organisations, etc.)	62,50	81,48
10.	Autonomisation	56,25	85,19
11.	Qualité de la participation des bénéficiaires	94,12	88,89
12.	Réactivité des prestataires de services	58,82	77,78
13.	Stratégie de désengagement (état de préparation et qualité)	56,25	71,43
14.	Potentiel de reproduction et d'application à plus grande échelle	75,00	84,62
15.	Actifs physiques et financiers	80,00	81,48
16.	Sécurité alimentaire	93,33	74,07
17.	État d'avancement global de la mise en œuvre	70,59	81,48
18.	Réalisation probable des objectifs de développement	64,71	88,89

^a Plutôt satisfaisant ou mieux.

158. Aux fins de l'interprétation des données du tableau 5, il importe de rappeler que tous les projets de la cohorte 2006-2007 en sont à un stade relativement précoce d'exécution, et recèlent donc une marge d'amélioration au fur et à mesure que la mise en œuvre progresse. Dans l'échantillon 2003-2004, en revanche, 4 des 17 projets sont déjà clôturés, et les 13 autres ne sont plus très éloignés de leur achèvement.

159. Le tableau 5 révèle que les premiers résultats des projets approuvés en 2006-2007 sont supérieurs à ceux des projets approuvés en 2003-2004, pour 12 des 18 indicateurs couverts par les rapports sur l'état d'avancement des projets, et en particulier les suivants: attention portée à la problématique hommes-femmes, innovation et apprentissage, autonomisation, réactivité des prestataires de services, stratégie de désengagement, potentiel d'application à plus grande échelle et réalisation probable des objectifs de développement. On peut avancer que ce dernier indicateur est naturellement le plus important, mais il faut reconnaître qu'il reste une marge d'amélioration possible sur les indicateurs relatifs à l'accent mis sur la pauvreté, au ciblage, à la participation et à la sécurité alimentaire. Si les données disponibles ne permettent pas de tirer des conclusions très nettes, elles sont au minimum rassurantes dans la mesure où elles indiquent que l'engagement accru auprès du secteur privé n'a pas donné lieu à une dégradation de la qualité du portefeuille. Enfin, au regard de l'interprétation des résultats qui est faite dans la présente section, il est utile de rappeler que cette analyse repose sur les données issues du système d'autoévaluation du FIDA qui, bien qu'en voie d'amélioration, peut encore être renforcé pour relever le niveau de qualité et de fiabilité des données qu'il génère. De plus, les améliorations constatées ne peuvent pas être attribuées uniquement à la stratégie pour le secteur privé, étant donné que les projets approuvés en 2006-2007 ont également bénéficié de l'évolution du modèle opérationnel du FIDA, par exemple sur le plan de la supervision directe et de l'appui à l'exécution, du renforcement des systèmes d'amélioration de la qualité et d'assurance qualité, ainsi que de l'élargissement de la présence dans le pays.
160. Par ailleurs, l'équipe d'évaluation a examiné les résultats enregistrés dans le SYGRI, afin d'avoir une vision complémentaire de la performance des projets en termes de développement du secteur privé. Parmi tous les indicateurs utilisés dans les rapports SYGRI sur les projets, l'équipe d'évaluation en a retenu cinq (tableau 6) qui peuvent être considérés comme représentatifs du degré de développement du secteur privé. Les résultats des projets au regard de ces cinq indicateurs ont été évalués sur la période 2007-2009. Au vu des scores générés par PMD sur la base du SYGRI, la performance des projets en fonction des cinq indicateurs SYGRI sélectionnés se révèle dans l'ensemble plutôt satisfaisante.

Tableau 6
Résultats d'un échantillon de projets en rapport avec le développement du secteur privé

<i>Sélection d'indicateurs SYGRI</i>	<i>Nombre de projets incluant cet indicateur</i>	<i>Période couverte dans le SYGRI</i>	<i>Score moyen dans le SYGRI</i>
1. Durabilité probable des entreprises	37	2007-2009	4,05
2. Durabilité probable des groupes de commercialisation	23	2008-2009	3,58
3. Création effective d'emplois	44	2007-2009	4,08
4. Durabilité probable des installations de transformation, de commercialisation ou de stockage	45	2007-2009	4,01
5. Durabilité probable des meilleures performances des institutions financières	46	2007-2009	4,17

Note: aux termes du Manuel SYGRI 2007, le barème d'évaluation comprend des notes allant de 1 à 6: 1 désigne une efficacité très insuffisante ou une très faible durabilité probable et 6, une efficacité très satisfaisante ou une très forte durabilité probable.

C. Bonnes pratiques issues des opérations appuyées par le FIDA

161. Comme convenu avec la direction au début de l'évaluation, le travail au niveau des pays s'est principalement attaché à documenter les bonnes et moins bonnes pratiques et à dégager les enseignements à tirer relatifs à la promotion du développement du secteur privé dans les programmes de pays appuyés par le FIDA.

Les études de cas ont en outre permis aux évaluateurs de valider les conclusions et les hypothèses formulées dans la première composante de l'évaluation, à savoir l'examen de la stratégie et le tour d'horizon du portefeuille. Le raisonnement justifiant une telle formulation des études de cas reposait sur le fait qu'il n'était pas possible de mener une évaluation rigoureuse des résultats et de l'impact, étant donné que les projets d'investissement et les activités connexes financés par le FIDA après l'adoption de la stratégie pour le secteur privé n'étaient entrés dans leur phase d'exécution que depuis peu de temps lorsque cette évaluation a été entreprise, en 2010.

162. En consultation avec PMD, un pays a été sélectionné, en vue d'une visite, dans chaque région géographique couverte par les opérations du Fonds. Les cinq pays sélectionnés étaient l'Albanie, le Ghana, le Guatemala, Sri Lanka et l'Ouganda. Afin d'élargir la base analytique des études de cas, une étude sur dossier a été menée sur deux pays supplémentaires (le Pakistan et le Pérou), pour lesquels plusieurs évaluations menées par IOE étaient déjà disponibles. Au niveau des pays, les équipes d'évaluation ont non seulement visité les projets appuyés par le FIDA, mais aussi tenu des consultations avec une série de parties prenantes, notamment des représentants des gouvernements, des entités du secteur privé, des bénéficiaires, des OSC et des ONG. Un document de travail a été rédigé pour chacune des sept études de cas selon un même modèle. Si, en principe, les conclusions des études de cas sont quantifiables, dans la pratique, une quantification ne fournirait pas d'informations utiles pour l'évaluation, car la sélection des cas n'a pas été effectuée de manière aléatoire et a porté délibérément sur des pays où le FIDA menait un nombre significatif d'opérations, avec un degré de réussite jugé globalement bon.
163. Une même approche a été adoptée pour toutes les études de cas. Le point de départ a été, pour chaque pays, l'examen des COSOP établis avant et après l'adoption de la stratégie pour le secteur privé, afin d'évaluer l'attention qu'ils portaient au développement du secteur privé et de déterminer dans quelle mesure ils reflétaient le principal objectif et les trois grands axes d'action de cette stratégie. Dans le cas où un pays n'avait pas fait l'objet d'un COSOP après l'adoption de la stratégie⁴⁴, l'étude de cas a tenté de déduire l'approche suivie à l'égard du développement du secteur privé à partir des projets mis sur pied et des autres activités menées après l'adoption de la stratégie.
164. Dans chaque pays, l'équipe d'évaluation a étudié et visité trois projets appuyés par le FIDA, dont deux conçus après l'adoption de la stratégie pour le secteur privé et un avant. Cela a permis aux évaluateurs d'étudier l'évolution de la façon dont a été traité le développement du secteur privé dans les opérations d'investissement du Fonds. Au total, les études de cas ont donc porté sur 21 projets, dont plus de la moitié avaient été approuvés entre 2006 et 2010. Dix-sept projets sont encore en cours et quatre seulement ont été clôturés. Chaque étude de cas s'est penchée également sur les activités du FIDA autres que les prêts (gestion des savoirs, concertation sur les politiques et création de partenariats) et sur l'importance qu'elles accordaient au développement du secteur privé. L'appendice 3 présente la liste des COSOP et des projets étudiés dans les sept pays. Le cadre analytique utilisé pour les études de cas est décrit au chapitre II, section D.
165. La présente section examine les conclusions qui se dégagent des études de cas quant à l'efficacité de l'engagement du FIDA auprès du secteur privé. Sa structure suit les trois grands axes d'action contenus dans la stratégie pour le secteur privé, à savoir la concertation sur les politiques, les opérations d'investissement et les partenariats.

⁴⁴ Au moment de l'évaluation, le Ghana (2006), le Guatemala (2008), le Pakistan (2009) et le Pérou (2009) avaient fait l'objet d'un COSOP postérieur à l'adoption de la stratégie pour le secteur privé, en 2005. Les COSOP pour l'Albanie, Sri Lanka et l'Ouganda sont antérieurs à l'adoption de la stratégie et, à ce jour, aucun COSOP n'a été établi depuis cette date pour ces pays.

166. **Concertation sur les politiques.** Dans un seul des pays étudiés, le COSOP a été utilisé comme cadre pour établir une vision d'ensemble complète du secteur privé rural et promouvoir le dialogue entre le gouvernement et la société civile au sujet des étapes nécessaires. Il s'agit du COSOP de 2002 pour le Pérou, qui est donc antérieur à l'adoption de la stratégie pour le secteur privé. Compte tenu de l'expérience acquise lors de précédents projets, le COSOP pour le Pérou se fondait sur le fait que la plupart des ménages ruraux disposaient d'un ensemble d'actifs – ressources naturelles, logement, exploitation et entreprise – dont chacun pouvait, moyennant une valorisation et un entretien appropriés, générer des revenus et améliorer le bilan économique des familles. Le COSOP considérait les paysans comme des chefs d'entreprise et non simplement comme des producteurs agricoles, et reconnaissait, dans une perspective de valorisation de ces actifs, la nécessité de développer les entreprises et d'offrir des services financiers.
167. Dans les autres pays étudiés, la concertation sur les politiques s'est principalement déroulée au niveau des projets. Dans un certain nombre de cas, présentés dans la section suivante (opérations d'investissement), un soutien effectif a été apporté. Mais, dans certains cas, même dans des domaines ayant une importance fondamentale pour la réussite des projets, tels que le financement des petites entreprises en Albanie et les questions de régime foncier à Sri Lanka, ces points n'ont pas été traités au niveau des projets. En Ouganda, la modeste présence du FIDA en dehors du sous-secteur oléicole et le faible degré de concertation ont été signalés par d'autres bailleurs de fonds à la mission d'IOE. Le COSOP 2008 pour le Guatemala place la concertation parmi les trois domaines stratégiques à aborder, bien que l'accent soit mis sur le soutien aux politiques en faveur des pauvres et sur la planification du développement, et non spécifiquement sur le développement du secteur privé.
168. Au total, les études de cas ont confirmé dans l'ensemble la conclusion de l'évaluation selon laquelle les programmes de pays appuyés par le FIDA n'accordent pas une attention suffisante à l'analyse des politiques et à la concertation sur le développement du secteur privé.
169. **Opérations d'investissement.** Les études de cas semblent indiquer que les opérations d'investissement appuyées par le FIDA ont contribué, directement et indirectement, à renforcer l'intérêt porté au rôle que pourrait jouer le développement de l'industrie agroalimentaire en tant qu'outil d'accroissement des revenus ruraux.
170. Les projets du FIDA couverts par les études de cas ont également été évalués au regard des sept catégories figurant au tableau 1: augmentation de la productivité, création de filières commerciales, développement des entreprises non agricoles, contribution à des politiques, institutions et réglementations propices à l'engagement du secteur privé, constitution d'un capital social, développement de l'infrastructure matérielle et promotion d'un meilleur accès au financement rural. Les conclusions des études de cas pour chacune de ces catégories sont présentées ci-dessous.
171. **Relèvement de la productivité grâce à la prestation de services privés.** La participation des petits exploitants à la chaîne de valeur ne se limite pas à trouver de nouveaux débouchés pour leur production actuelle. La plupart des projets du FIDA relatifs à la chaîne de valeur incluent des mécanismes visant à accroître la qualité et la quantité de la production. Dans plusieurs pays, les projets ont permis d'établir des liens avec des entreprises de transformation de grande ou moyenne dimension, qui ont fourni aux paysans des variétés améliorées de semences ou de porte-greffes, financées par le prêt du FIDA. En Albanie, les services publics de vulgarisation ont été en mesure de fournir un soutien technique aux agriculteurs mais, dans la plupart des autres cas, il aurait fallu aller plus loin. Au Ghana, les projets ont fait appel à des prestataires de services techniques privés et, au Pérou, une méthode très innovante a été adoptée, reposant sur des services d'appui

technique échangés entre les agriculteurs eux-mêmes. Les anecdotes recueillies laissent penser qu'il en est résulté un relèvement significatif de la productivité. Les paysans de Sri Lanka, par exemple, estiment que leurs revenus ont augmenté d'une marge comprise entre 15 et 50%, sous l'effet principalement d'une amélioration de la qualité intrinsèque et marchande de leurs produits grâce aux semences et porte-greffes améliorés qu'ils avaient obtenus dans le cadre du projet. Le projet étudié en République dominicaine a permis un accroissement des revenus d'au moins 60% grâce à la progression de la productivité des petits exploitants.

172. **Promotion des chaînes de valeur en vue d'améliorer les filières commerciales.** Les opérations d'investissement étudiées comportaient pratiquement toutes des interventions prometteuses pour soutenir la chaîne de valeur, à l'exception du Pakistan, où les projets appuyés par le FIDA suivent l'approche traditionnelle. Les projets visités revêtaient différentes formes, et il apparaît que les CPP expérimentent des méthodes nouvelles et novatrices qui pourraient être très prometteuses. À Sri Lanka, le Programme national de développement des entreprises agroalimentaires représente une évolution logique de cette approche, puisqu'il offre un mécanisme par lequel le FIDA, par l'intermédiaire du gouvernement, peut effectivement apporter aux petits exploitants un soutien qui leur permet d'acquérir une participation financière dans l'entreprise de transformation à laquelle ils fournissent leur production. Cette étape est particulièrement importante, car elle incite les petits agriculteurs à s'engager à remplir leurs obligations contractuelles envers l'entreprise de transformation. Une autre variante consiste à travailler avec un entrepreneur social, comme cela a été le cas avec AGEXPORT au Guatemala, où l'entreprise non seulement met les communautés en rapport avec des sociétés privées, mais aussi intervient auprès du gouvernement pour faire en sorte que les infrastructures et les services auxiliaires soient disponibles. Il semble que l'augmentation du nombre de projets du FIDA relatifs à la chaîne de valeur résulte en partie de la demande des paysans pauvres, qui voient là une issue à la pauvreté. En particulier, cette approche aide les petits exploitants à sortir de leur dépendance vis-à-vis d'un débouché unique pour leurs produits – le transporteur qui vient au village et achète les produits au comptant, à très bas prix. C'est ainsi qu'elle permet d'introduire de nouveaux produits et de mettre les producteurs en relation avec de nouveaux marchés.
173. **Développement des entreprises non agricoles.** Dans la plupart des pays étudiés, une même approche a été appliquée aux entreprises agricoles impliquées dans la chaîne de valeur et aux entreprises non agricoles. Si cette approche a été efficace par le soutien apporté à l'accès aux financements et à la formation commerciale, elle s'est aussi traduite, dans certains cas, par le fait que les filières commerciales des produits non agricoles n'ont pas bénéficié de la même attention que celles des produits agroalimentaires. Du fait de l'absence de masse critique des activités dans un sous-secteur particulier, il a parfois été difficile pour les petits producteurs d'obtenir l'appui technique et les informations de marché nécessaires. Le Projet en faveur des petites entreprises rurales, au Ghana, est probablement l'exemple le plus marquant de soutien aux entreprises non agricoles, qui s'est appuyé sur la création d'un réseau de centres de conseil en gestion et d'installations relatives aux technologies rurales. La clé, ici, consiste à soutenir un développement des entreprises non agricoles qui aille au-delà de la "culture de la machine à coudre", caractéristique du développement des entreprises non agricoles dans le modèle intégré de développement rural, dans lequel les petits producteurs ne desservent que le marché local et se font concurrence entre eux. À Sri Lanka, des activités prometteuses de ce type ont vu le jour, telles que la fabrication de chaussures et la culture du champignon. En Albanie, des projets appuyés par le FIDA ont encouragé l'écotourisme dans les régions montagneuses et, en Ouganda, le financement des routes d'accès par le Fonds a conduit au développement du tourisme sur l'île de Bugala, sur le lac Victoria. Dans l'ensemble, toutefois, les études de cas semblent indiquer que le FIDA devrait se concentrer davantage sur le potentiel et les besoins des entreprises non agricoles.

174. **Réformes des instruments de l'action publique, de la réglementation et des institutions.** Par contraste avec le tableau en demi-teinte qui a été présenté ci-dessus au sujet de la concertation sur les politiques au niveau national, le FIDA joue un rôle beaucoup plus actif dans la concertation au niveau des projets d'investissement. Si cette action est certes utile, la nature essentiellement opportuniste d'un dialogue en rapport avec le projet signifie que le FIDA n'a pas d'approche cohérente du vaste enjeu que constitue la création d'un cadre d'appui au développement du secteur privé. L'étude sur dossier menée pour le Pakistan a par exemple constaté que "les lacunes du programme relèvent moins des projets pris séparément que du programme en tant que somme de ses composantes. Il ne se dessine pas d'analyse cohérente des contraintes qui pèsent sur le développement du secteur privé rural au Pakistan, ni d'effort pour les surmonter. En particulier, la mise en place d'un climat propice au développement du secteur privé rural n'a pas été suffisamment abordée."
175. Mais les éléments recueillis semblent néanmoins indiquer que les questions de développement du secteur privé sont traitées dans le cadre de projets connexes. Dans la plupart des pays visités, les unités de gestion de projet elles-mêmes ont été intégrées au cadre institutionnel et y plaident souvent avec détermination et efficacité en faveur du développement du secteur privé. Au Ghana, les unités de gestion des projets se sont faites les avocates d'une amélioration du contexte d'activité du secteur privé, et les projets ont contribué à la création de sous-comités des PME au sein des assemblées de district. En Albanie, l'Office de développement des zones montagneuses plaide auprès du Parlement et des autorités locales pour qu'ils mettent en place des incitations à l'investissement privé dans les zones montagneuses. En Ouganda, le FIDA a contribué à mettre sur pied la "Plateforme pour les oléagineux", un groupe de défense des intérêts de ce sous-secteur qui milite en faveur d'une amélioration des conditions d'activité. Cependant, il reste de nombreuses autres questions qui semblent tout aussi importantes mais qui ne sont pas abordées. Ainsi, à Sri Lanka, les questions d'enregistrement et de financement fonciers font l'objet de presque tous les débats au niveau des projets, mais ne parviennent pas jusqu'au niveau national.
176. **Formation de capital social.** Dans chaque pays visité, sans exception, le FIDA joue un rôle majeur dans l'appui au développement des organisations de paysans et de producteurs et dans l'offre de formation aux compétences nécessaires à la conduite d'une entreprise – gestion, commercialisation, rudiments de comptabilité et établissement d'un plan d'activité. La formation est ciblée de manière que les femmes représentent une part au moins proportionnelle des bénéficiaires. Le FIDA contribue de façon importante au développement des capacités des prestataires de services privés qui assurent ces services de formation dans la plupart des pays visités. Les sept projets phares de 2009 (voir encadré 1) se caractérisent par d'importantes activités de développement des capacités, mettant l'accent sur l'équilibre hommes-femmes dans le cadre des services de formation.
177. **Infrastructure matérielle.** Dans trois des cas étudiés, l'accès au marché avait été facilité grâce à la construction de routes rurales. Étant donné le degré élevé d'importance que la Banque mondiale et les banques de développement régionales accordent aux infrastructures en milieu rural, l'intervention du FIDA sur ce front n'est pas particulièrement justifiée. Néanmoins, une composante de soutien aux infrastructures matérielles constitue souvent un outil précieux pour s'assurer la coopération des administrations centrales et locales; ainsi, au Guatemala, au Pakistan et en Ouganda, l'inclusion dans les projets de composantes d'infrastructure soigneusement sélectionnées et conçues s'est avérée décisive pour favoriser l'accès au marché. Un autre domaine important est l'accès aux informations sur les marchés et les prix, ce qui, parmi les pays étudiés, n'a eu lieu qu'au Pérou. Il s'agit là d'un domaine dans lequel le FIDA pourrait jouer un rôle plus grand, en particulier pour développer les possibilités d'utiliser les technologies de l'information et de la communication.

178. **Finance rurale.** Le FIDA se trouve souvent confronté à un dilemme dans les composantes "finance rurale" des projets qui accordent une importance au développement du secteur privé (voir encadré 2). Pour que le CPP soit sûr que des fonds seront disponibles pour soutenir les petits exploitants ou les petites entreprises afin qu'ils participent à la chaîne de valeur, il faut généralement créer un établissement ou un mécanisme captif qui fournira ces fonds. Ainsi, dans certains pays, les institutions qui exécutent les projets reçoivent des ressources qu'elles rétrocèdent directement aux bénéficiaires des projets. En effet, divers mécanismes ad hoc ont été créés face au constat selon lequel le système financier global était lent à mettre en place des stratégies pour soutenir les petits exploitants. Dans d'autres pays, en revanche, les investissements des petites entreprises ne bénéficient pas de fonds mis directement à leur disposition. Le projet finance alors des prestataires de services qui forment les paysans et les aident à s'adresser aux banques commerciales pour obtenir des financements. Dans un certain nombre de pays, on a observé que seule une faible proportion des prêts demandés avaient été accordés. Il s'agit là d'un dilemme important pour l'unité de gestion de projet, car le projet n'a aucune maîtrise du flux de ressources financières dont il dépend pour atteindre ses objectifs. Au Kenya, pays qui ne figurait pas parmi les sept études de cas, le FIDA fournit environ 2,5 millions d'USD à l'établissement privé Equity Bank pour servir de garantie en faveur des petits exploitants qui empruntent directement auprès de cette banque. Cela s'est traduit par un décaissement rapide de prêts de faible montant et a incité les autres banques commerciales à développer leur offre à l'intention des clients ruraux. Quoi qu'il en soit, le FIDA doit revoir son approche de la finance rurale dans le cadre de la réflexion qu'il mène sur sa stratégie relative au secteur privé.

Encadré 2

Le dilemme du FIDA en matière de finance rurale

La plupart des projets du FIDA dépendent de façon critique de l'accès des petits exploitants et entrepreneurs aux financements, car c'est un élément clé qui leur permet d'acheter les semences, les matières premières, les structures commerciales et le matériel nécessaires à la mise en œuvre de leur plan d'activité. En principe, le FIDA préfère que ces fonds soient fournis par les programmes ordinaires d'établissements financiers tels que les banques commerciales et les institutions de microfinancement, qui peuvent évaluer les risques et les rendements associés au financement des plans d'activité et gérer les flux financiers en conséquence. Le dilemme réside dans le fait que, dans de nombreux pays, les établissements financiers ne sont pas disposés à fournir de tels financements, ou alors seulement à des taux d'intérêt très élevés, en raison des coûts de transaction et des risques que présentent les petits producteurs. Dans ces circonstances, il arrive souvent que les CPP décident que la seule façon de procéder est de fournir les fonds du FIDA directement aux bénéficiaires du projet, au travers d'un mécanisme spécial ou de l'unité de gestion du projet, plutôt que de prendre le risque que le projet échoue parce que les petits producteurs ne peuvent pas obtenir de prêts. Ces mécanismes spéciaux sont toutefois susceptibles de fausser le cadre général du crédit, raison pour laquelle les gouvernements et les banques centrales y sont souvent opposés.

- En Albanie, le FIDA a créé en 1998 un établissement de crédit spécialisé (Mountain Areas Financing Facility [MAFF]) pour desservir les zones couvertes par ses projets. Au fil des années, le Fonds a hésité entre le maintien de ce mécanisme et le recours aux banques commerciales pour financer les bénéficiaires des projets. Finalement, le FIDA a récemment proposé un nouveau mécanisme de refinancement, accessible tant au MAFF (désormais dénommé FAF) qu'aux banques commerciales, qui réduirait encore le risque afférent aux prêts consentis aux petits emprunteurs.
- À Sri Lanka, en revanche, le FIDA a choisi de travailler avec les banques commerciales. La mission a participé à une réunion des responsables des marchés et des entreprises au sein des unités de projet du Programme de partenariat et d'appui aux moyens de subsistance dans les zones arides, au cours de laquelle ils se sont plaints amèrement auprès de l'administration du fait que les banques commerciales ne soutenaient pas les plans d'activité préparés par les bénéficiaires des projets. (Le projet fournit en effet, par l'intermédiaire de prestataires privés, une formation et une assistance à l'établissement de plans d'activité par les petits producteurs.)

La courbe de l'offre pour le crédit rural est largement déterminée par la présence de sûretés pour les banques. Les prêteurs commerciaux en milieu rural ne sont pas disposés à prêter s'ils ne détiennent pas des garanties substantielles, pouvant aller jusqu'à 150% dans certains pays. La courbe de la demande est une fonction du prix. Rares sont les initiatives commerciales rurales qui produisent des rendements supérieurs à 20% en termes réels; pourtant, les taux d'intérêt commerciaux sont souvent bien supérieurs à ce niveau, surtout ceux que demandent les établissements de microfinance à but lucratif. On est en droit d'affirmer qu'il existe là une défaillance systémique du marché, dans la mesure où les prêteurs commerciaux considèrent que les petits investissements viables et les besoins de trésorerie des entrepreneurs ruraux sont assortis de risques élevés. Il y a de bonnes raisons d'intervenir tant sur l'offre que sur la demande, afin d'accroître le volume des prêts en milieu rural. Ces interventions peuvent inclure des mécanismes de garantie et de refinancement qui réduisent le montant des sûretés demandées par les banques, et le subventionnement des coûts de transaction en vue d'abaisser le taux des intérêts perçus sur des investissements et des fonds de roulement approuvés. Le FIDA doit travailler avec les gouvernements pour multiplier les dispositifs de ce type en faveur des petites exploitations et entreprises, sur la base d'une évaluation réaliste des coûts de transaction et des risques, et les mettre en place à l'échelle de l'ensemble d'un système en évitant de créer des distorsions du marché. Il y aura bien quelques fuites, mais cela reste préférable à la solution non durable que constitue le versement direct de fonds aux bénéficiaires par les responsables du projet. Un modèle très prometteur, auquel le FIDA devrait s'associer, est l'instauration de relations entre les banques commerciales et les ruraux pauvres qui couvrent l'ensemble de la gamme des services. Dans ce modèle, la relation du client rural avec sa banque commence par des dépôts d'épargne, offrant à la banque une vision de l'ensemble de la situation financière de l'emprunteur potentiel, ce qui accroît la confiance et réduit les risques. De plus, le FIDA doit s'assurer la présence des banquiers lorsqu'il prépare et examine ses projets. Ils doivent en effet se considérer comme partie prenante dans le soutien au développement des petites exploitations. Comme l'ont constaté les établissements de crédit au Bangladesh et dans d'autres pays, les prêts aux petits producteurs peuvent être une bonne affaire, avec des taux de recouvrement élevés.

179. **Partenariats.** Bien que la référence initiale aux partenariats dans la stratégie pour le secteur privé porte aussi bien sur les aspects financiers que sur les savoirs, les observations qui suivent concernent presque exclusivement le financement. On peut avancer que les avantages potentiels d'un élargissement des partenariats financiers ont été surestimés et que, dans certains cas, ils ne compensent pas les coûts substantiels de transaction qu'entraîne la conclusion de tels partenariats. Des partenariats de savoirs efficaces, dans lesquels le FIDA et le secteur privé partagent

leur expérience pour leur bénéfice mutuel, recèlent un potentiel beaucoup plus important. En Inde, le partenariat avec la fondation Tata, examiné plus haut, a commencé comme une source de financement supplémentaire pour le programme. Au fil du temps, le FIDA a constaté qu'il faisait de plus en plus largement appel à la connaissance du marché et au savoir-faire technique que possède Tata, et que c'était une contribution majeure à l'efficacité du programme. Le financement n'est pas indispensable à un partenariat de ce type et, bien souvent, il sert simplement à matérialiser les avantages du partenariat de savoirs. Au stade de la conception de ses opérations, le FIDA devrait imposer de prendre en compte les partenariats de savoirs qui peuvent apporter une valeur ajoutée à l'opération, et intégrer ces partenariats dans son modèle de conception des programmes.

180. Dans le même temps, l'importance qu'accorde la stratégie aux partenariats est justifiée. La raison n'en tient peut-être pas tant à ce que le modèle de développement du secteur privé nécessite des partenariats plus forts que le modèle traditionnel, mais réside plutôt dans la nature très différente de ces partenariats. Le modèle traditionnel de développement rural intégré nécessitait de solides partenariats avec les administrations locales et les ONG; le modèle de développement du secteur privé suppose des partenariats à tous les niveaux et impliquant un éventail très large d'acteurs. Ce dernier exige du FIDA qu'il noue des partenariats davantage à un niveau mondial et régional, de façon à exploiter certaines des méthodes innovantes qui sont en cours d'élaboration. Un exemple est présenté dans l'encadré 3 ci-dessous. Ce modèle exige aussi des partenariats au niveau national, comme avec AGEXPORT au Guatemala, afin que les programmes appuyés par le FIDA puissent bénéficier du savoir-faire de tels organismes et partager avec eux la responsabilité de veiller à ce que les programmes financés, et les sociétés privées qui travaillent avec le programme, soient socialement responsables. Tandis que le FIDA va s'impliquer plus avant dans le développement de la chaîne de valeur et du secteur privé, la question de la responsabilité sociale des entreprises va se poser avec plus d'acuité. Le FIDA doit envisager de désigner un coordonnateur pour cette question au sein de l'institution. En effet, il ne peut pas se permettre de se trouver dans une situation où il serait tenu responsable des mauvaises pratiques de sociétés privées partenaires, en matière d'environnement, de réinstallation ou d'emploi.

Encadré 3 Partenariats à l'échelle régionale

L'AGRA est un partenariat mené par des Africains qui œuvre à travers tout le continent pour aider les petits exploitants à s'affranchir de la pauvreté et de la faim. Les programmes de l'Alliance proposent des solutions pratiques pour augmenter la productivité agricole et les revenus des pauvres tout en protégeant l'environnement. L'Alliance plaide en faveur de politiques qui favorisent son travail dans tous les aspects importants de la chaîne de valeur agricole – semences, fertilité des sols, eau, financements innovants, accès aux marchés et enseignement agricole.

En 2008, lors de la Conférence de haut niveau de la FAO sur la sécurité alimentaire mondiale, un mémorandum d'accord a été signé par l'AGRA, la FAO, le FIDA et le PAM, en vue d'augmenter la production agricole destinée à l'alimentation afin qu'elle puisse répondre aux besoins alimentaires et d'œuvrer dans toutes les grandes zones agroécologiques du continent africain pour offrir des possibilités d'activité aux petits agriculteurs.

Depuis 2009, le FIDA travaille avec le Gouvernement mozambicain et l'AGRA sur le Programme de promotion des marchés ruraux, au Mozambique. Le FIDA et le gouvernement ont lancé ce programme, d'un montant de 40,6 millions d'USD, et l'AGRA y a contribué jusqu'à maintenant à hauteur de 2,5 millions d'USD. Le FIDA travaille aussi avec l'AGRA au travers de son programme de dons. Depuis janvier 2009, le FIDA a financé trois dons associés en faveur de l'AGRA (pour un total de 500 000 USD).

Par exemple, le FIDA a financé un don en faveur du Fonds de développement des entreprises en Afrique (AECF), un fonds privé qui est hébergé par l'AGRA tout en restant une entité distincte. L'AECF finance des entreprises agroalimentaires et d'autres sociétés privées en Afrique en accordant des dons et des prêts à des conditions avantageuses, en complément d'autres ressources. En soutenant l'AECF, le FIDA a pour objectif d'accroître les revenus des petits exploitants grâce à l'amélioration des liens commerciaux entre les petits agriculteurs et les entreprises commerciales. Le FIDA a récemment accordé un don de 1,5 million d'USD à l'AECF, suite à l'adoption de sa nouvelle politique en matière de dons, qui lui permet désormais d'octroyer des dons au secteur privé.

D. Conclusions sur l'efficacité de l'engagement du FIDA auprès du secteur privé

181. Si les études de cas ne représentent pas un échantillon aléatoire des programmes de pays appuyés par le FIDA, on peut néanmoins formuler plusieurs généralisations qualitatives qui s'en dégagent assez clairement.
182. L'engagement et le soutien des gouvernements en faveur du développement du secteur privé en milieu rural sont fondamentaux pour que le FIDA puisse appuyer la conception d'opérations d'investissement efficaces dans ce domaine. Bien que cette condition puisse paraître évidente, elle mérite néanmoins d'être réaffirmée. Il existe encore un grand nombre de gouvernements qui, pour différentes raisons, ne souhaitent pas que les ressources du FIDA soient utilisées pour soutenir le développement du secteur privé. Dans certains cas, il s'agit d'une opposition d'ordre idéologique. Dans d'autres cas, comme celui du Pakistan, c'est davantage parce que le gouvernement préfère que les ressources profitent aux activités du secteur public. Dans d'autres cas encore, les gouvernements craignent qu'on puisse considérer que des retombées politiques potentielles favorisent certaines sociétés privées en particulier. Étant donné la sensibilisation croissante, au sein du FIDA, au rôle puissant que peut jouer le secteur privé en tant qu'instrument de réduction de la pauvreté rurale, le Fonds doit mettre ces gouvernements en demeure de prouver leur ferme engagement en faveur des ruraux pauvres. Le rôle central des gouvernements dans la promotion des partenariats public-privé est également reconnu dans le rapport 2011 du Groupe conjoint d'évaluation, intitulé "Leçons évaluatives pour l'agriculture et l'industrie agroalimentaire", qui déclare qu'une condition préalable à la promotion des partenariats public-privé est que les gouvernements mettent en place un ensemble de politiques qui encouragent la participation du secteur privé. En l'absence de cette condition, il est vain de tenter de susciter l'intérêt du secteur privé.

183. Le FIDA ne joue qu'un rôle modeste dans la promotion de la concertation sur les politiques, au niveau des pays, au sujet de l'engagement du secteur privé en faveur de la réduction de la pauvreté rurale. De nombreux gouvernements ont du mal à accepter que le secteur privé puisse jouer un rôle accru dans un domaine qui relève traditionnellement, en grande partie, du secteur public. Les ministères de l'agriculture n'aiment pas s'entendre dire que leurs activités de vulgarisation et de recherche ne sont pas efficaces et doivent être complétées par des approches fondées sur la demande et des organisations paysannes encadrées par des ONG. Les gouvernements sont réticents à utiliser des ressources pour permettre aux pauvres de fournir une production assurée et de meilleure qualité à un opérateur privé dont les bénéficiaires vont augmenter en conséquence, même si les pauvres seront gagnants puisqu'ils obtiendront des prix plus élevés et auront des marchés garantis. La concertation peut contribuer à améliorer la réceptivité à de telles approches. Il ne s'agit pas là d'un dialogue entre le FIDA et le gouvernement, mais d'un dialogue entre les parties prenantes au sein du pays. Le COSOP devrait être utilisé beaucoup plus activement à cette fin. Dans quelques cas seulement, parmi les pays étudiés, il offrait une analyse pertinente des contraintes qui pèsent sur le développement du secteur privé en milieu rural et des manières dont les pauvres pourraient élargir leur place dans la chaîne de valeur. Le premier outil de dialogue du FIDA reste le programme de prêt, en particulier sur des questions telles que le choix des projets à appuyer et la façon de les concevoir. Le Fonds pourrait faire beaucoup plus s'il utilisait ses autres activités pour promouvoir le dialogue.
184. Même lorsque les gouvernements sont réticents à l'idée que le FIDA noue des partenariats avec le secteur privé à l'appui de la réduction de la pauvreté rurale, la poursuite d'une stratégie bien pensée peut favoriser l'ouverture à de nouvelles approches. Les activités du FIDA à Sri Lanka sont un exemple qui montre qu'une série d'investissements bien conçus peut être décisive à cet égard. Le Gouvernement sri-lankais a eu, et continue d'avoir, une attitude très ambivalente à l'égard du développement du secteur privé, mais il a reconnu l'impact que peuvent avoir des programmes tels que le Programme national de développement des entreprises agroalimentaires tant sur la production de denrées exportables et de substituts aux importations que, surtout, sur les petits exploitants ruraux. Les précédents projets mis en œuvre à Sri Lanka comprenaient des composantes visant à rassurer les ministères concernés quant aux partenariats de ce type et ont contribué à créer un environnement plus propice à un dialogue national sur le rôle du secteur agroalimentaire privé dans la chaîne de valeur.
185. Le partage des savoirs est un corollaire essentiel de la concertation, et un domaine dans lequel les performances ont été inégales. Il existe pourtant des exemples de partage des savoirs efficace. En Albanie, le FIDA soutient une institution, l'Office de développement des zones montagneuses, dont l'objectif premier est la création et le partage de savoirs, et qui fonctionne bien. Cependant, de telles institutions ont peu de chances d'être viables à long terme si elles ne bénéficient pas d'un soutien continu, et elles nécessitent un engagement à long terme, comme celui que le FIDA fournit en Albanie depuis 1998, date de création de cette structure. Au Ghana, le FIDA a eu recours aux unités de gestion de projet situées dans les différents ministères comme base de partage de savoirs entre les ministères. À Sri Lanka, en revanche, où la même approche a été suivie, les ministères n'ont jusqu'à maintenant manifesté guère d'intérêt pour un partage des approches entre les projets, et les échanges entre les chargés de projet n'ont pas été suffisamment encouragés. La reproduction et l'application à plus grande échelle des approches innovantes exigent d'accorder beaucoup plus d'importance à un partage effectif des savoirs que ce qui a été mis en évidence dans la plupart des études de cas. Le Pérou offre à cet égard un exemple de bonnes pratiques. Les chefs de projet y sont considérés comme des facilitateurs plutôt que comme des agents d'exécution, et chaque projet a consacré une attention considérable à la création et au partage des savoirs. En particulier, les projets utilisent des "cartes parlantes" qui aident à déterminer les ressources culturelles, économiques et environnementales des

- ménages et des communautés, ce qui leur permet d'avoir une vision de leur développement futur. Un autre aspect décisif a été l'encouragement au partage des savoirs entre les bénéficiaires par les prestataires d'assistance technique et à travers eux (échanges entre agriculteurs). Au fil des années, le programme de pays pour le Pérou a formalisé les acquis en filmant, en vidéo, les savoirs locaux, a financé de nombreux projets et manifestations axés sur les savoirs (sur le patrimoine local, par exemple) et a soutenu diverses études théoriques sur ce sujet.
186. Le programme de dons a été très peu utilisé pour soutenir le développement du secteur privé. Dans les sept pays étudiés, il n'existe pratiquement aucun don ayant cet objectif. À Sri Lanka, le FIDA a consenti un don d'un montant assez substantiel à une institution de microfinancement. Le rapport d'achèvement laisse penser qu'il s'est agi d'une utilisation efficace de ces fonds et que le don a permis de renforcer considérablement la capacité de l'institution. Il n'existe pourtant aucun lien entre ce don et d'autres activités financées par le FIDA à Sri Lanka. L'absence de synergies entre les opérations d'investissement du FIDA et les activités financées par des dons est une constatation récurrente dans nombre d'autres évaluations faites par IOE. Le programme de dons pourrait aussi être utilisé pour favoriser la concertation sur les politiques et soutenir des activités de partage des savoirs en rapport avec le développement du secteur privé.
187. Lorsque des partenariats efficaces ont été établis avec le secteur privé, ils ont contribué à la responsabilité sociale des entreprises et à l'engagement du secteur privé en faveur de la réduction de la pauvreté rurale. Pour collaborer plus étroitement avec le secteur privé, le FIDA doit choisir des partenaires qui sont disposés à offrir des prix équitables pour la production des ruraux pauvres et à opérer dans le respect de l'environnement. Dans plusieurs pays (Albanie, Ghana, Sri Lanka et Ouganda), des partenariats formels ou informels avec des entités privées ont apporté une contribution importante à ces résultats. Mais au Pakistan, par exemple, les contacts avec des entités privées sont peu nombreux. La collaboration entre le gouvernement et le secteur privé a été insuffisante pour trouver des solutions aux défis que pose le développement de l'agriculture et tirer parti des opportunités qui se présentent.
188. Les études de cas montrent que le FIDA doit utiliser tous ses instruments (et pas seulement ses opérations d'investissement) de façon plus efficace pour promouvoir le développement du secteur privé dans les pays emprunteurs. La réponse habituelle aux arguments susmentionnés est que le FIDA est une institution qui réalise des projets et que c'est au travers des projets financés qu'il aborde la concertation sur les politiques, le partage des savoirs et les partenariats. Une telle réponse était peut-être justifiée au temps du "petit FIDA", qui menait des programmes d'assez petite dimension, n'avait aucune présence dans les pays et s'en remettait aux institutions coopérantes pour la supervision des projets. Elle est beaucoup moins plausible aujourd'hui, alors que le FIDA est souvent la principale institution multilatérale présente sur le terrain parmi les ruraux pauvres et que la nécessité de reproduire ses programmes à plus grande échelle occupe une place de plus en plus centrale dans son approche. Les études de cas montrent que, même parmi les exemples de réussite, le FIDA n'a pas encore opéré cette transition.
189. **Durabilité.** À plus long terme, malgré le rendement potentiellement élevé d'un développement effectif du secteur privé, cela demeure un domaine à très haut risque. Maintenant qu'il a effectivement intégré le développement du secteur privé dans le cours normal de ses opérations, le FIDA va devoir adopter une analyse des risques ainsi que des pratiques de prévention et de gestion prospective beaucoup plus efficaces. Comme la plupart des opérations d'investissement à l'appui du développement du secteur privé sont relativement récentes, certaines des grandes questions sur lesquelles le FIDA doit se pencher en matière de durabilité ne font qu'émerger. C'est un domaine dans lequel le FIDA peut s'inspirer des stratégies de gestion des risques adoptées par d'autres institutions, mais le mandat spécial du FIDA et l'orientation de ses opérations lui imposent de mettre au point des principes

directeurs, des actions de formation et des procédures appropriés. Les risques sont notamment les suivants:

- Lorsque les agriculteurs arrivent de plus en plus nombreux sur le marché, ils deviennent de plus en plus dépendants du niveau des prix et vulnérables aux fluctuations de ceux-ci. Le risque est que, en cas de mauvaise campagne, les petits exploitants reviennent à une agriculture de subsistance pour assurer la survie de leur famille. Le FIDA doit donc explorer les mécanismes permettant d'aider les familles à traverser les ralentissements périodiques du marché. Il doit intégrer cette question dans les programmes de formation qu'il soutient et examiner avec les partenaires privés les meilleurs moyens pour surmonter ce problème. Après tout, c'est tout autant dans l'intérêt des entreprises de transformation que l'offre ne se tarisse pas pendant l'année qui suit une baisse des prix.
- Un risque important que comporte l'approche de la chaîne de valeur est que les deux parties ne respectent pas le contrat passé: le transformateur peut s'orienter vers des sources de produits moins chères que le prix convenu par contrat, et les agriculteurs peuvent répondre à de meilleures offres de prix et ne pas fournir leur production au transformateur au prix convenu. Ce risque doit lui aussi être intégré à la formation et aux contrats. Les deux parties doivent considérer le contrat comme un partenariat dans lequel les gains et les pertes sont équitablement partagés.
- Un autre risque pesant sur la viabilité à long terme de ces arrangements réside dans l'inégalité du pouvoir de marché des deux participants à la chaîne de valeur. Même s'il existe des associations de producteurs, il est peu probable que les petits paysans puissent résister aux pressions d'un intermédiaire qui casse les prix, et ils peuvent se trouver obligés de continuer à vendre leur production à des prix désavantageux. Il s'agit d'un domaine dans lequel les contacts avec des ONG de commerce équitable pourraient s'avérer particulièrement importants pour faire en sorte que les prix demeurent équitables et rentables.
- Nombre de ces activités nécessitent initialement des subventions pour pouvoir "décoller". Les petits agriculteurs feront rarement appel à des prestataires privés pour des services de vulgarisation s'ils peuvent obtenir ces services gratuitement auprès du secteur public ou obtenir des subventions pour les financer. De même, il peut être nécessaire de subventionner les lignes de crédit accordées au travers de mécanismes spéciaux si l'on veut être sûr que les agriculteurs et les producteurs vont entreprendre les investissements requis pour mettre le projet en œuvre. Il se peut que la durabilité du projet ne soit plus assurée lorsque les subventions prennent fin. Bien entendu, ce risque menace également la durabilité d'activités génératrices de revenus dans des projets fondés sur le modèle traditionnel.
- Mais les risques qui sont peut-être les plus importants sont ceux qui concernent la responsabilité sociale des entreprises et la nécessité pour le FIDA de mettre en place des principes d'action relatifs à des questions telles que l'incidence environnementale, les conditions de travail et l'égalité hommes-femmes. Le FIDA est en effet extrêmement vulnérable au risque que la communauté internationale puisse percevoir ses projets comme ayant des conséquences sociales ou environnementales négatives; l'adoption d'un cadre définissant les bases d'application du principe de prudence en la matière est donc nécessaire pour minimiser ces risques.

190. **Innovation.** La vitesse à laquelle les CPP du FIDA se sont adaptés à la tendance nouvelle des IFI et des organismes d'aide au développement à placer la création de filières commerciales au cœur de leur approche opérationnelle du développement rural témoigne en soi du degré considérable d'innovation qui existe dans

l'institution. À l'évidence, la stratégie pour le secteur privé n'avait pas prévu que les opérations d'investissement appuyées par le FIDA allaient évoluer aussi rapidement dans cette direction. Dans certains domaines, on peut avancer que le FIDA fait désormais figure de pionnier sur le marché. L'analyse comparative par rapport à d'autres institutions qui est présentée au chapitre VII semble indiquer que le FIDA a autant à enseigner qu'à apprendre. Le Programme national de développement des entreprises agroalimentaires de Sri Lanka est un programme qui pourrait bien déclencher la mise au point d'une approche globale de la sous-traitance. Ce programme repose sur des initiatives prises en partenariat avec de moyennes et grandes entreprises qui investissent dans des installations de transformation alimentées en matières premières par des exploitants pauvres, sur la base d'un contrat. Le programme fournit 49% de l'investissement sous la forme d'une participation minoritaire initialement détenue par l'autorité responsable du programme, progressivement remboursée par les gains des agriculteurs participants, qui deviennent alors actionnaires minoritaires. Cela peut permettre de surmonter un problème majeur de cette approche, à savoir l'investissement considérable qu'elle exige du personnel de l'organisme donateur.

191. L'expérience acquise par le FIDA lui-même avec le Projet de développement de la production d'huile végétale, en Ouganda, témoigne de cette réalité. La variante particulière de l'approche par la demande qui est adoptée au Pérou en matière de vulgarisation est un autre exemple d'innovation qui pourrait ouvrir la voie à une nouvelle génération de projets dans un domaine qui s'est avéré particulièrement problématique pour la plupart des gouvernements et des organismes d'aide. Un domaine dans lequel l'innovation n'est pas satisfaisante, cependant, est celui de la technologie. Le FIDA n'exploite pas, dans ses projets, les opportunités qu'offre l'expansion rapide de la téléphonie mobile et des technologies de l'information et de la communication en milieu rural, pour ce qui concerne notamment la banque et l'accès aux informations de marché. Il devra à l'avenir consacrer beaucoup plus d'attention à cette question.
192. **Application à plus grande échelle.** Cet aspect pourrait s'avérer être l'un des points forts du nouveau modèle. On constate déjà sur le terrain que les petits exploitants, constatant que la participation à la chaîne de valeur produit des effets pour leurs voisins, manifestent leur volonté de participer aussi. De même, les chefs d'entreprises privées commencent à voir cela comme une situation gagnant-gagnant qui peut à la fois avoir une incidence positive sur leurs résultats et contribuer à asseoir leur réputation de citoyen responsable, soucieux de réduire la pauvreté rurale. Comme on l'a vu, ce phénomène est très visible à Sri Lanka, où le FIDA a noué de solides partenariats avec plusieurs grandes et moyennes entreprises afin de développer les programmes relatifs à la chaîne de valeur dans le secteur agroalimentaire.

Points essentiels

- Sur le plan des résultats, l'évaluation constate que les projets conçus en 2006-2007 consacrent plus d'attention à l'engagement auprès du secteur privé que les projets élaborés en 2003-2004 (avant l'adoption de la stratégie pour le secteur privé, qui date de 2005). De même, pour 12 des 18 indicateurs, la cohorte de projets plus récente enregistre de meilleures performances qui sont meilleures. Néanmoins, les résultats du SYGRI montrent que les résultats des projets sont dans l'ensemble plutôt satisfaisants dans des domaines clés en rapport avec le développement du secteur privé.
- Les sept études de cas montrent que, à l'exception du Pakistan, le développement du secteur privé est au cœur des programmes de pays financés par le FIDA. Les éléments recueillis sur le terrain mettent en évidence un soutien substantiel à l'approche reposant sur la chaîne de valeur, y compris l'accès aux marchés.
- Une condition critique pour que le FIDA puisse assurer une promotion efficace du développement du secteur privé au niveau des pays est que les gouvernements mettent en place des politiques et un environnement institutionnel favorables.
- La finance rurale apparaît comme un domaine problématique, avec le dilemme de savoir s'il convient de fournir un appui financier direct aux petits agriculteurs au travers de l'unité de projet, ou s'il vaut mieux s'appuyer sur le cadre existant pour les prêts commerciaux, ce qui peut signifier que les bénéficiaires risquent de ne pas pouvoir accéder aux financements.
- Les activités du FIDA autres que les prêts – concertation sur les politiques, partage des savoirs, partenariats et recours au programme de dons pour financer ces services – apparaissent comme des points relativement faibles dans les programmes de pays, qui pourraient bénéficier d'une plus grande attention de la part de la direction. Cette constatation correspond aux résultats présentés au chapitre IV.

VI. Mise en œuvre de la stratégie: examen des adaptations apportées aux principaux processus opératoires du FIDA

193. La troisième composante de l'évaluation – l'examen des principaux processus opératoires à l'appui de l'engagement auprès du secteur privé – est fondamentale, car elle permet de mieux comprendre les causes sous-jacentes des résultats, bons et moins bons, obtenus sur le terrain. Il est important également de déterminer si la direction du FIDA a apporté les ajustements nécessaires aux processus opératoires de l'institution afin d'assurer une mise en œuvre effective de la stratégie. L'examen d'une sélection de processus opératoires du Fonds dans la présente évaluation répond à la recommandation issue de l'examen par les pairs du Bureau de l'évaluation du FIDA et de la fonction d'évaluation au FIDA, qui suggérait qu'IOE s'intéresse davantage à l'évaluation des processus opératoires du FIDA. De fait, les trois autres évaluations menées par IOE au niveau de l'institution ces quelques dernières années comportaient également un examen de certains processus opératoires du Fonds.
194. En particulier, l'évaluation a porté sur les processus et fonctions du FIDA énumérés ci-après, au regard de leur cohérence, de leurs relations mutuelles et de leur influence sur le travail du Fonds dans le domaine du développement du secteur privé: gestion et direction, gestion des ressources humaines et structure organisationnelle, gestion des savoirs, dons, et processus opérationnels (présence dans les pays, supervision et appui à l'exécution, mesure des résultats, amélioration de la qualité et assurance qualité, et instruments du FIDA pour le partenariat avec le secteur privé). En outre, et bien que cela ne puisse pas être considéré comme un processus opératoire de l'institution, l'évaluation examine le rôle que jouent les organes directeurs du FIDA, et en particulier le Conseil d'administration, dans la promotion de l'engagement du secteur privé. L'examen du rôle des organes directeurs se justifie par le fait qu'ils sont chargés de mettre en place des politiques propices et de superviser la mise en œuvre de la stratégie. Une analyse similaire a été effectuée récemment dans le contexte de l'évaluation de la performance du

FIDA en matière d'égalité des sexes et d'autonomisation des femmes, analyse qui a été examinée par le Conseil d'administration à sa session de décembre 2010.

A. Organes directeurs

195. Depuis une dizaine d'années environ, les organes directeurs du Fonds encouragent activement le FIDA à développer sa coopération avec le secteur privé, afin d'aider les ruraux pauvres à améliorer leur bien-être par le biais d'une agriculture et d'un développement rural durables.
196. Le rôle central et croissant du secteur privé a fait l'objet de nombreux débats lors de la sixième reconstitution des ressources du Fonds, en 2002. Le rapport final de la sixième reconstitution appelait la direction du FIDA à engager deux actions spécifiques: i) mettre au point "une stratégie pour renforcer la participation des acteurs du secteur privé dans les programmes du FIDA, dans le cadre du cofinancement ou d'autres formes de partenariat conformes à la mission du FIDA, [devant être] soumise au Conseil d'administration à sa quatre-vingtième session en décembre 2003" (initialement soumise au Conseil pour approbation en septembre 2004, elle a finalement été approuvée en avril 2005); et ii) exploiter plus systématiquement les possibilités de partenariat avec des entreprises du secteur privé pour financer les projets, conformément aux objectifs de la stratégie du FIDA en matière de cofinancements et de partenariats.
197. Lors de la huitième reconstitution des ressources du FIDA, en 2008, les États membres ont de nouveau affirmé que le FIDA devait renforcer la participation du secteur privé aux opérations financées par le Fonds et, si nécessaire, présenter au Conseil d'administration à sa session de décembre 2010⁴⁵ une proposition concernant le rôle du FIDA et les instruments dont il dispose pour favoriser la participation du secteur privé, en pleine conformité avec le mandat du FIDA. Les États membres ont en outre approuvé la réalisation de la présente évaluation, qui pourra servir de base à l'engagement du FIDA auprès du secteur privé à l'avenir.
198. Le Conseil d'administration a joué un rôle important pour encourager un renforcement de la participation du secteur privé aux activités appuyées par le FIDA. À sa session de septembre 2004, il a examiné le projet de stratégie pour le secteur privé. En particulier, le Conseil a noté qu'il convenait de retravailler certains éléments du document et d'ajouter une matrice de résultats, permettant de suivre et d'évaluer les activités prévues. Le document révisé, ainsi que la matrice de résultats, a été adopté au Conseil d'administration à sa quatre-vingt-quatrième session, en avril 2005. Le Comité de l'évaluation a également joué un rôle, en examinant les principaux rapports d'évaluation et en soulignant encore l'importance pour le FIDA de s'engager auprès du secteur privé.
199. Dans le même temps, toutefois, le Conseil n'a pas semblé remarquer que la direction n'avait pas répondu à certaines exigences décisives quant à la mise en œuvre de la stratégie pour le secteur privé approuvée en 2005 – notamment la mise en place de dispositifs globaux de suivi et de compte rendu couvrant l'ensemble des indicateurs figurant dans la matrice de résultats, ou la nomination en temps voulu d'un coordonnateur à PMD, ou encore la collecte et le partage systématiques des enseignements dans toute l'organisation.
200. Ce qui précède amène à une conclusion semblable à celle qui figurait dans la récente évaluation au niveau de l'institution relative à l'égalité entre les sexes, qui constatait que le Conseil consacrait plus de temps et de ressources à l'approbation de nouvelles politiques, stratégies et opérations qu'à l'examen des résultats, des enseignements et des échecs, un débat qui est pourtant déterminant pour l'élaboration des futures politiques, stratégies et opérations ainsi que pour l'établissement de priorités parmi les activités financées par le FIDA.

⁴⁵ En accord avec le Conseil, il est prévu que la proposition de la direction soit soumise au Conseil en décembre 2011.

201. Une autre conclusion de la présente évaluation est l'insuffisance des mécanismes permettant de communiquer ou de rappeler aux membres du Conseil (en particulier les nouveaux) les décisions clés prises par le passé et leurs conséquences (comme les conditions de mise en œuvre adoptées dans le cadre de la stratégie pour le secteur privé). Bien que les principales décisions soient reprises dans le procès-verbal des réunions du Conseil, cela reste une question particulièrement importante qui mérite plus d'attention à l'avenir, compte tenu de la rotation relativement rapide des représentants siégeant au Conseil.

B. Gestion et direction

202. Au cours de la dernière décennie, le rapport d'évaluation distingue trois périodes spécifiques pendant lesquelles la direction du FIDA a exercé un rôle dans la promotion de l'engagement du secteur privé: du début des années 2000 jusqu'à l'approbation de la stratégie, en avril 2005; de cette approbation jusqu'à la fin de l'année 2008; et de 2009 jusqu'à ce jour.
203. Pendant la première période, la direction a reconnu le rôle croissant du secteur privé en milieu rural dans les pays en développement. Cette époque a vu la démocratisation s'étendre, surtout en Afrique, et les politiques économiques, dans nombre de pays emprunteurs auprès du FIDA, s'éloigner de la planification centralisée pour répondre davantage aux forces du marché. La sixième reconstitution (2002) a marqué un autre tournant: pour la première fois, les États membres ont expressément demandé au FIDA d'adopter une attitude plus volontariste à l'égard de la participation du secteur privé. La direction a répondu positivement en présentant, en 2000, la première politique de l'institution en matière de finance rurale, suivie par la politique à l'égard des microentreprises rurales, en 2003, qui entraînaient toutes deux des conséquences importantes pour l'engagement du FIDA auprès du secteur privé. Cette période initiale a abouti à l'élaboration et à l'approbation, en avril 2005, de la première stratégie du Fonds relative au secteur privé.
204. La deuxième période, de l'approbation de la stratégie jusqu'à la fin de l'année 2008, a connu un fléchissement marqué de l'attention et de l'importance accordées par la direction au développement de la participation du secteur privé. Un signe incontestable en est le fait que la stratégie pour le secteur privé n'a pas été suffisamment déployée, diffusée et mise en œuvre (voir tableau 4, plus haut). Aucun point de coordination n'a été mis en place pour assurer le suivi de l'exécution de la stratégie, comme le prévoyait l'engagement pris auprès du Conseil. À l'évidence, la direction ne considérait pas que la stratégie revêtait un caractère suffisamment prioritaire pour faire en sorte que les conditions de mise en œuvre approuvées par le Conseil soient respectées. L'explication réside peut-être en partie dans le fait que la direction a consacré, en 2006-2007, une quantité disproportionnée de temps et d'attention à la mise en œuvre du Plan d'action du FIDA pour améliorer son efficacité en matière de développement, plutôt qu'à la consolidation d'importantes décisions antérieures. Les récentes évaluations au niveau de l'institution relatives à l'innovation et à l'égalité des sexes ont abouti à des conclusions similaires, soulignant le manque d'attention accordé par la direction à la mise en œuvre de l'importante Initiative pour intégrer l'innovation, approuvée par le Conseil en décembre 2004, et du Plan d'action d'avril 2003 pour l'intégration des questions de parité hommes-femmes dans les opérations du FIDA.
205. Il convient toutefois de noter que les COSOP et les projets financés par le FIDA entre 2005 et 2008 ont inclus de plus en plus de composantes relatives aux filières commerciales et à la participation d'entités privées. Il apparaît donc que ces approches faisaient l'objet d'un intérêt croissant. Il est difficile d'attribuer directement cette évolution à la stratégie, mais elle a pu jouer un rôle utile en favorisant une sensibilisation croissante du personnel, de la direction et du Conseil à l'engagement du secteur privé et en donnant, en quelque sorte, le feu vert. L'intérêt croissant de la direction pour le développement du secteur privé se manifeste alors

par la proposition formulée dans le rapport de 2008 sur la reconstitution des ressources, visant à créer un nouveau mécanisme de prêts directs au secteur privé. Dans l'ensemble, cependant, jusqu'en 2009, rien ou presque ne laissait penser, d'après les déclarations publiques du FIDA ou son positionnement institutionnel, qu'il renforçait à ce moment-là son engagement auprès du secteur privé. Ces dernières années, le discours a finalement rattrapé la réalité de la pratique sur le terrain.

206. La troisième période, de 2009 à ce jour, a vu s'exprimer de plus en plus clairement l'importance du secteur privé rural pour une agriculture paysanne et un développement rural durables. Ainsi, dans le nouveau Cadre stratégique du FIDA, portant sur la période 2011-2015, le Président explicite sa vision du passage d'une agriculture paysanne de subsistance à une agriculture portée par de petites entreprises agro-industrielles, avec un rôle éminent dévolu au secteur privé. Le Président s'est lui-même fait l'avocat d'un rôle accru pour le secteur privé dans les forums mondiaux et régionaux consacrés à l'agriculture et au développement économique. Enfin, l'approbation, en décembre 2009, de la Politique révisée du FIDA en matière de dons est un autre exemple de cette évolution, car elle ouvre la voie pour que le FIDA puisse accorder, pour la première fois, des financements directs aux entités du secteur privé dans les pays en développement.

C. Gestion des ressources humaines et structure organisationnelle

207. La stratégie pour le secteur privé prévoyait une formation spécifique, la rédaction d'un manuel et la désignation d'un coordonnateur pour le développement du secteur privé, autant de mesures destinées à soutenir le personnel (en particulier les CPP) dans ses efforts de développement de la participation du secteur privé aux programmes de pays financés par le FIDA. Cependant, force est de constater qu'aucune de ces mesures n'a été mise en place depuis l'adoption de la stratégie, en avril 2005.
208. En ce qui concerne le personnel technique travaillant sur les questions relatives au secteur privé, le FIDA disposait, au début des années 2000, d'un spécialiste du développement du secteur privé, mais ce poste a été supprimé après quelques années. Cette personne n'était pas en mesure de fournir le soutien requis au personnel opérationnel, en partie parce qu'elle était membre de ce qui était alors le Département affaires extérieures. À l'heure actuelle, un consultant à long terme auprès de la Division des politiques et du conseil technique fait fonction de conseiller technique principal pour les chaînes de valeur et l'accès aux marchés, mais il n'existe pas de conseiller spécifiquement chargé du développement du secteur privé, qui constitue pourtant un domaine thématique de spécialisation à part entière. De même, au début des années 2000, la Division des politiques et du conseil technique avait un conseiller technique chargé du développement des petites entreprises rurales, mais le poste a été supprimé vers 2007. Toutefois, le FIDA dispose actuellement de trois conseillers techniques pour les services financiers en milieu rural et de membres du personnel qui travaillent spécifiquement sur les envois de fonds, qui cherchent des moyens d'associer le secteur privé à leurs thèmes de travail. De plus, au moment de l'achèvement du présent rapport d'évaluation, la personne occupant le poste d'économiste régional au sein de la Division Proche-Orient, Afrique du Nord et Europe a été transférée, en avril 2011, à la Division des politiques et du conseil technique en tant que conseiller technique principal chargé du développement du secteur privé.
209. En ce qui concerne les CPP, ils sont peu nombreux à avoir une connaissance ou une expérience approfondies des questions relatives au secteur privé, même si certains ont des diplômes de gestion ou une expérience professionnelle dans le secteur privé. C'est compréhensible, compte tenu du mandat et du modèle opérationnel du FIDA, qui œuvre principalement par l'intermédiaire du secteur public des pays en développement. Il faut reconnaître que les CPP se montrent disposés et aptes à

soutenir des projets faisant appel à des entités privées, ce qui les amène souvent en dehors de leur domaine de travail habituel. De plus, compte tenu des barèmes d'honoraires appliqués par les Nations Unies, le FIDA a des difficultés à trouver des consultants ayant l'expérience et l'ancienneté requises pour travailler sur les questions relatives au secteur privé.

210. Contrairement à d'autres BMD, le FIDA ne dispose pas en son sein d'une structure consacrée au développement du secteur privé. Cela peut être considéré comme une limite à l'action que mène le FIDA pour développer son engagement auprès du secteur privé, étant donné l'importance qu'accorde le Cadre stratégique 2011-2015 à la promotion de l'agriculture en tant qu'activité commerciale, dans laquelle le secteur privé a un rôle considérable à jouer. Par conséquent, il convient d'étudier sérieusement les avantages que présenterait la création d'une forme appropriée d'unité organisationnelle – dans les limites du niveau de dotation en personnel disponible – qui se chargerait de façon structurée et systématique des aspects du travail du FIDA relatifs au secteur privé. Pour être efficace, il serait important qu'une telle entité compte dans ses rangs un ou plusieurs spécialistes du développement du secteur privé.
211. Au total, le FIDA devrait développer sa capacité d'entraînement dans ce domaine. Il occupe en effet une position incomparable pour promouvoir une collaboration public-privé et des partenariats en matière de pauvreté rurale qui soient plus efficaces. Pour jouer un rôle pilote, il lui faudra davantage de personnel ayant des connaissances et une expérience directes des opérations avec le secteur privé; une structure organisationnelle appropriée, qui assumerait la conduite et la responsabilité globale du travail du FIDA en matière de développement du secteur privé; du personnel mieux formé aux questions relatives au secteur privé; et un dispositif lui permettant de diffuser les savoirs et de fournir des orientations sur ces sujets à l'intention de son personnel et de ses consultants.

D. Partage des savoirs et dons

212. **Partage des savoirs.** Parmi les conditions de mise en œuvre qu'elle énumérait, la stratégie pour le secteur privé soulignait combien il était important de capter et de partager les enseignements tirés, et d'en rendre compte. Elle affirmait en outre qu'"il est indispensable d'analyser et de consigner ce qui fonctionne ou non dans la stratégie adoptée par le FIDA pour le secteur privé. Le Fonds devra tirer des enseignements de ses réussites et de ses erreurs. [...] En tirant des enseignements de l'expérience et en les partageant avec d'autres organismes de développement, il pourra mieux travailler avec le secteur privé [...]. Le captage des enseignements tirés devra être une activité permanente, des bilans devant être dressés à intervalles réguliers [...]."
213. Il existe des initiatives visant à partager les savoirs, aussi bien au siège du FIDA qu'au sein des projets ou entre eux. Au siège, des séminaires, des foires d'échange des savoirs et des déjeuners-discussions se tiennent périodiquement pour évoquer des exemples de bonnes pratiques relatives à l'engagement du secteur privé sur le terrain. Il n'y est cependant guère question des erreurs ou des leçons à tirer des échecs. Dans une large mesure, le partage des savoirs semble se dérouler dans le cadre de réseaux informels, lorsque les CPP entendent parler de méthodes en cours d'adoption par des collègues responsables de programmes dans d'autres pays, et les contactent pour en savoir davantage. De fait, l'une des limites au partage des savoirs est l'absence de politique de rotation du personnel. Les savoirs accumulés par un programme de pays ou par un CPP en particulier ont tendance à rester circonscrits dans le pays ou la division en question pendant très longtemps, étant donné l'absence de rotation régulière du personnel.
214. Les ateliers régionaux sur les questions de mise en œuvre, tels que l'atelier d'apprentissage sur les chaînes de valeur et la collaboration avec le secteur privé organisé par la Division Asie et Pacifique en février 2010, offrent de précieuses occasions de partager l'expérience acquise et les enseignements tirés de différents

projets et dans différents pays, mais ils sont pour la plupart limités à des régions spécifiques. La Division Amérique latine et Caraïbes a également organisé, au siège du FIDA en octobre 2010, un atelier de deux jours sur l'élaboration, en coopération avec le secteur privé, de modèles économiques favorables aux pauvres, en vue d'explorer, avec plusieurs entités privées et spécialistes de la région, la situation du partenariat avec le secteur privé. Ces derniers temps, des membres du personnel travaillant dans différentes zones géographiques ont assisté à des ateliers régionaux sur la mise en œuvre organisés par d'autres divisions, ce qui offre des possibilités d'échanges féconds. Les ateliers électroniques régionaux soutenus par le FIDA constituent eux aussi un outil utile pour le partage des savoirs. Par ailleurs, le rapport d'évaluation constate toutefois que les cadres et le personnel du FIDA ne sont pas suffisamment au fait des activités de développement du secteur privé menées par d'autres institutions, et ne font pas appel à certaines méthodes innovantes qui sont appliquées aujourd'hui.

215. Au niveau des pays, ces dernières années, le FIDA a lancé des activités de partage des savoirs qui constituent de bons exemples. En Inde, la mise en place d'un bureau bien doté en personnel a permis de mettre l'accent sur les activités de partage des savoirs avec, deux fois par an, une réunion sur deux jours des responsables de chaque projet, qui examinent les problèmes communs; le bureau organise fréquemment des séminaires et des visites d'autres projets, ainsi que, périodiquement, des ateliers et des séminaires d'apprentissage. En Albanie, grâce à l'utilisation d'une seule agence comme centre de coordination pour toutes ses activités dans le pays, le FIDA a été en mesure d'internaliser les savoirs acquis sur différentes méthodes. Habituellement, les projets fonctionnent avec différentes unités de coordination et différents ministères, et les résultats obtenus sont mitigés. Au Ghana, le FIDA semble avoir réussi à améliorer la communication et la coordination entre les différentes unités responsables de ses projets. Une approche plus uniforme se dessinerait si le FIDA assignait clairement pour mandat au bureau de présence dans le pays d'assumer la responsabilité du partage des savoirs au sein du pays.
216. **Dons.** Le programme de dons du FIDA n'est pas pleinement exploité en tant qu'outil de création de savoirs. Une vaste quantité de savoirs importants n'est pas disponible en interne ou dans le pays concerné. Un usage régional et mondial du programme de dons permettrait au FIDA de profiter de savoirs qui sont acquis ailleurs ou de promouvoir des recherches destinées à créer de nouvelles connaissances, qui pourront ensuite être utilisées pour améliorer les programmes de pays. L'évaluation a procédé à un inventaire des dons à l'appui du développement du secteur privé, principalement au niveau mondial et régional, mais avec quelques exemples de pays tirés de précédentes évaluations de programmes de pays. Il était pratiquement impossible de classer les dons par catégories. Les dons au niveau des pays viennent très souvent compléter des prêts pour financer des composantes d'assistance technique lorsque les gouvernements refusent d'emprunter pour ce faire. Lorsqu'ils ne sont pas liés à des prêts, ils répondent souvent à une opportunité, reflétant un but digne d'intérêt qui a été porté à l'attention du CPP. Le principal objet des dons au niveau des pays devrait être de combler des lacunes dans les savoirs, en tant que base pour la concertation sur les politiques et les prêts; d'appuyer le partage des savoirs Sud-Sud, grâce auquel les pays tirent des enseignements de l'expérience d'autres pays; et de préparer le terrain pour de futurs programmes. La politique révisée de 2009 en matière de dons représente un grand pas dans cette direction. Elle doit être effectivement mise en œuvre, avec une large diffusion des bonnes pratiques au sein de l'institution. De fait, depuis l'approbation de cette nouvelle politique, le FIDA a accordé des dons à Technoserve (une ONG qui soutient le secteur agroalimentaire commercial), à l'AECE, à AGEXPORT, à Phytotrader et à de nombreuses autres organisations qui fournissent un appui direct au secteur privé.

217. Au total, le rapport d'évaluation conclut qu'une approche plus systématique de la gestion des savoirs relatifs à l'engagement du secteur privé peut apporter de nombreux avantages. Mais, pour ce faire, il faut davantage d'incitations et un cadre de responsabilité pour le partage des savoirs, ce qui suppose que du temps et des ressources soient mis à disposition à cette fin. L'absence actuelle de programme consolidé à l'échelle des départements ou de l'institution en matière de gestion des savoirs relatifs au secteur privé est une lacune qu'il convient également de combler.

E. Processus et instruments internes

218. **Présence dans les pays et supervision directe.** La décentralisation croissante du FIDA et l'expansion de la présence dans les pays sont, depuis l'approbation de la stratégie pour le secteur privé, l'une des nouveautés positives les plus importantes pour le développement du secteur privé et le renforcement des partenariats. Bien que la présence dans les pays n'ait pas pour objectif spécifique de soutenir le développement du secteur privé, son incidence se fait en réalité beaucoup plus sentir sur les projets qui dépendent dans une large mesure d'une connaissance du terrain. Cependant, le rapport d'évaluation note que certains problèmes se posent à propos de la présence dans les pays, en particulier celui de l'ancienneté du personnel en poste dans les bureaux de pays ainsi que celui de leur expérience, de leurs connaissances et de leurs compétences en matière de développement du secteur privé.
219. L'adoption de la supervision directe des projets a apporté des avantages similaires, car elle permet aux CPP d'établir des contacts avec un nouveau groupe d'agents économiques et de se familiariser avec les contraintes qui pèsent sur le secteur privé lorsqu'il participe à des projets financés par le FIDA. À Sri Lanka, la mission de supervision a pu assister à une conférence au cours de laquelle les prestataires de services privés exposaient à des fonctionnaires de l'État la difficulté des petites entreprises à obtenir des financements commerciaux. De telles informations peuvent être prises en compte ultérieurement non seulement dans la gestion des projets mais aussi, plus largement, dans la concertation sur les politiques et la stratégie pour le pays.
220. **Mesure des résultats.** La stratégie pour le secteur privé indiquait que le SYGRI devrait inclure un indicateur rendant compte de l'engagement du FIDA auprès du secteur privé. Elle prévoyait en outre que le FIDA mesurerait sa performance d'ensemble et que les progrès enregistrés seraient consignés dans ce qui était alors le Rapport de situation sur le portefeuille de projets (qui a, depuis, été fusionné avec le RIDE), présenté chaque année au Conseil d'administration.
221. La matrice de résultats de la stratégie pour le secteur privé prévoyait de mesurer 16 indicateurs clés de performance et d'en rendre compte. Toutefois, aucune valeur de référence n'était disponible ou n'a été recueillie qui aurait pu permettre de savoir si la performance mesurée au regard des indicateurs clés était positive ou non. Les indicateurs clés étaient souvent exprimés de manière ambiguë; par exemple, il fallait mesurer non seulement le nombre d'entreprises créées, mais aussi celles qui avaient été "renforcées" ("nombre d'entreprises rurales créées/renforcées"). Seuls quelques indicateurs clés se présentaient sous la forme d'un objectif chiffré à atteindre pendant la période couverte par la stratégie (2005-2008).
222. Le tableau 7 montre que, sur les douze indicateurs au niveau des projets figurant dans la matrice des résultats relatifs au secteur privé, sept ne sont pas inclus dans le SYGRI. Il est toutefois possible de quantifier les progrès accomplis en étudiant les documents de chaque projet, ce qui a été fait pour la présente évaluation. Le tableau 3, au chapitre IV, présente le degré de réalisation par le FIDA de cinq des objectifs établis, à l'aune des douze indicateurs de projet qui ont été suivis régulièrement au fil du temps. Les 4 indicateurs restants (sur 16) dans la matrice

de résultats concernent principalement les COSOP⁴⁶, mais aucun dispositif de suivi systématique ne permet de constater les progrès accomplis ni d'en rendre compte, même si ces données peuvent être compilées en étudiant chacun des COSOP adoptés après l'approbation de la stratégie.

⁴⁶ Ces indicateurs sont les suivants: i) les COSOP comportent une stratégie visant à instaurer une concertation sur le développement du secteur privé local; ii) les participants aux consultations sur les COSOP comprennent des représentants du secteur privé; iii) le cas échéant, la concertation sur les politiques visant à soutenir le secteur privé local est prévue au nombre des activités du programme de pays; et iv) tous les nouveaux COSOP prévoient la possibilité de partenariats avec le secteur privé.

Tableau 7

Suivi de la matrice de résultats de la stratégie pour le secteur privé à l'aide du SYGRI

<i>Indicateurs de résultats figurant dans la stratégie pour le secteur privé</i>	<i>La base de données SYGRI inclut-elle ces indicateurs de résultats?</i>	<i>Application effective des indicateurs dans les rapports SYGRI sur les différents projets</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Ménages montrant une amélioration de l'indice de propriété des biens du ménage 	Oui <i>Indicateur de troisième niveau (impact) du SYGRI</i>	Pas d'indicateurs de troisième niveau appliqués dans les rapports SYGRI sur les projets en cours
<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'emplois du secteur privé créés en milieu rural 	Oui <i>Indicateur de deuxième niveau (réalisations) du SYGRI:</i> - Nombre d'emplois créés par des PME	Sur les 181 projets inclus dans le SYGRI et exécutés partiellement ou entièrement après l'approbation de la stratégie, les rapports SYGRI de deux projets incluent cet indicateur.
<ul style="list-style-type: none"> • Flux d'investissement du secteur privé local en milieu rural 	Pas d'indicateur correspondant dans le SYGRI	
<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'entreprises rurales créées/renforcées 	Oui <i>Indicateur de deuxième niveau (réalisations) du SYGRI:</i> - Nombre d'entreprises en activité après trois ans	Sur les 181 projets inclus dans le SYGRI, les rapports SYGRI de 45 projets incluent cet indicateur.
<ul style="list-style-type: none"> • Pourcentage d'agriculteurs recourant à des services consultatifs privés 	Pas d'indicateur correspondant dans le SYGRI	
<ul style="list-style-type: none"> • Pourcentage de ruraux pauvres ayant accès à des services financiers privés 	Pas d'indicateur correspondant dans le SYGRI	
<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'installations de commercialisation, de stockage et de transformation en activité 	Oui <i>Indicateur de deuxième niveau (réalisations) du SYGRI:</i> - Nombre d'installations de commercialisation, de stockage ou de transformation opérationnelles <i>Indicateur de premier niveau (produits):</i> - Installations de commercialisation, de stockage ou de transformation aménagées ou remises en état	Sur les 181 projets inclus dans le SYGRI, les rapports SYGRI de 48 projets incluent cet indicateur.
<ul style="list-style-type: none"> • 20 à 25% de tous les nouveaux projets du FIDA renforcent les capacités et les compétences commerciales des ruraux pauvres ciblés et de leurs organisations (par exemple, associations d'agriculteurs, mutuelles d'épargne et de crédit, associations d'irrigants). 	Oui. <i>Indicateur de premier niveau (produits) du SYGRI:</i> - Personnes formées dans les domaines de la postproduction, de la transformation et de la commercialisation	Sur les 181 projets inclus dans le SYGRI, les rapports SYGRI de 62 projets incluent cet indicateur.
<ul style="list-style-type: none"> • Dans les nouveaux projets comportant un volet production agricole et services de conseil, 25 à 50% de ces services seront fournis par des prestataires privés. 	Pas d'indicateur correspondant dans le SYGRI, mais l'étude des documents de conception des projets permet d'obtenir ces données.	
<ul style="list-style-type: none"> • 50 à 75% des IFR soutenues, renforcées ou reproduites à plus grande échelle par des projets comportant un volet services financiers ruraux seront des institutions du secteur privé. 	Pas d'indicateur correspondant dans le SYGRI, mais l'étude des documents de conception des projets permet d'obtenir ces données.	
<ul style="list-style-type: none"> • 20 à 25% de tous les projets mettront les petits agriculteurs en rapport avec les marchés ou intermédiaires privés (y compris les initiatives d'agriculture contractuelles) ou soutiendront le développement de PME. 	Pas d'indicateur correspondant dans le SYGRI, mais l'étude des documents de conception des projets permet d'obtenir ces données.	
<ul style="list-style-type: none"> • 15% au moins des projets du FIDA mobiliseront des cofinancements ou des investissements complémentaires provenant du secteur privé. 	Pas d'indicateur correspondant dans le SYGRI, mais l'étude des documents de conception des projets permet d'obtenir ces données.	

223. C'est au CPP qu'il revient de décider quel indicateur clé, parmi ceux prévus par la stratégie pour le secteur privé, sera inclus dans le SYGRI pour les projets financés par le FIDA. Cette situation a conduit, comme l'illustre le tableau ci-dessus, à ce que le SYGRI ne recueille systématiquement des données que pour 5 des 12 indicateurs clés spécifiques aux projets et, qui plus est, seulement pour un nombre assez limité de projets appliquant le SYGRI (voir tableau 7). De toute évidence, le SYGRI n'a pas été utilisé de manière efficace pour suivre l'exécution et les résultats de la stratégie. Cette lacune est en partie due au manque de supervision et de gestion de la performance par les responsables de PMD. Il s'agit là d'une occasion manquée, car les données auraient pu être recueillies assez facilement dans le contexte du SYGRI.
224. Comme il a été mentionné, la stratégie pour le secteur privé prévoyait qu'il soit rendu compte, au niveau de l'institution, des progrès accomplis au regard des 16 indicateurs clés figurant dans la matrice de résultats. Le Rapport annuel sur la performance du portefeuille⁴⁷ soumis au Conseil en avril 2006 et en décembre 2006 offrait un utile compte rendu sur la mise en œuvre de la stratégie, et notamment sur les efforts déployés pour atteindre les résultats en fonction des indicateurs clés. Le Rapport sur la performance du portefeuille a fusionné avec le RIDE, qui est soumis chaque année au Conseil d'administration depuis décembre 2007. Aucune édition annuelle du RIDE (ni d'un autre document depuis lors) n'a fourni une analyse consolidée ou un compte rendu au niveau de l'institution des progrès accomplis au regard des 16 indicateurs clés figurant dans la matrice de résultats de la stratégie pour le secteur privé.
225. **Amélioration de la qualité et assurance qualité.** La stratégie pour le secteur privé s'est ménagé une place au sein des systèmes du FIDA pour l'amélioration de la qualité et l'assurance qualité, grâce à l'évolution des opérations du Fonds sur le terrain et à l'attention croissante portée à l'accès aux marchés, aux services financiers ruraux ainsi qu'à l'emploi et aux entreprises non agricoles. Ces aspects ont également été intégrés à d'autres directives opérationnelles internes, telles que les directives relatives à l'amélioration de la qualité (2007) et les directives relatives à la fonction et au processus d'assurance qualité (2007). Cependant, les notions de partenariat avec le secteur privé et de soutien plus marqué au développement du secteur privé n'ont pas encore été intégrées à ces directives opérationnelles. Bien que les directives internes relatives à l'amélioration de la qualité fassent brièvement référence à la stratégie, elles ne contribuent guère au respect de la conformité avec la stratégie. Par exemple, l'engagement auprès du secteur privé ne fait pas l'objet d'une référence explicite dans les six facteurs clés de réussite que comporte le modèle d'évaluation de la maturité destiné à l'évaluation des nouveaux COSOP. Le Rapport annuel sur l'assurance qualité dans les projets et programmes financés par le FIDA, présenté au Conseil en décembre 2010, comportait toutefois une section sur les domaines thématiques dont la conception pourrait être améliorée. Ce rapport note que 7% des 36 projets soumis à l'assurance qualité en 2010 devront accorder une attention soignée au traitement réservé au secteur privé, contre 5% de l'ensemble des projets examinés entre 2008 et 2010.
226. **Les instruments à la disposition du FIDA pour encourager la participation du secteur privé.** Le FIDA dispose d'un certain nombre d'instruments pour promouvoir, d'une manière ou d'une autre, l'engagement du secteur privé: prêts à l'appui de projets de développement, dons, concertation sur les politiques, gestion des savoirs et partenariats. Contrairement à d'autres BMD, le FIDA est autorisé à accorder des prêts uniquement aux gouvernements des États membres (prêts souverains), et non directement au secteur privé, même si ce dernier peut participer à des activités en rapport avec les projets financés par des prêts du FIDA.

⁴⁷ Auparavant dénommé Rapport de situation sur le portefeuille de projets.

227. Le FIDA n'était pas non plus autorisé à accorder des dons directement aux entités du secteur privé jusqu'à ce que le Conseil approuve, en décembre 2009, la politique révisée en matière de dons. Le FIDA peut désormais octroyer des dons directement aux entités privées, pour autant que les activités financées contribuent à améliorer la vie des pauvres en milieu rural. Ces dons peuvent financer des services que les entités privées fournissent aux ruraux pauvres (formation d'employés d'une société privée à la prestation de services ou d'activités de sensibilisation à l'intention des clients ruraux pauvres, études des marchés ou des activités commerciales en vue de mettre au point de nouveaux produits financiers destinés spécifiquement aux ruraux pauvres, etc.). Ces dons ne peuvent pas servir à accroître les fonds propres ou le capital d'une entité du secteur privé, ni à financer des activités ou frais de fonctionnement à long terme qui auraient été pris en charge par l'entreprise en l'absence de don. Ce nouveau guichet pour les dons devrait donc permettre au FIDA de favoriser les contacts entre les petits exploitants et les grandes et moyennes entreprises privées, liens qui sont indispensables à la mise en place de programmes centrés sur la chaîne de valeur.
228. Il s'agit là, de fait, d'une évolution importante touchant l'un des principaux instruments dont dispose le FIDA pour réduire la pauvreté rurale. Il convient toutefois de noter que l'enveloppe de dons du FIDA est au total une composante relativement mineure du programme de travail annuel du Fonds, de sorte que le montant des ressources que le FIDA peut fournir directement à l'appui de l'engagement du secteur privé est très faible. De plus, comme indiqué au paragraphe précédent, le guichet dons ne permet pas au FIDA de financer certaines activités clés qui favoriseraient l'accélération du développement et de l'engagement du secteur privé dans les pays en développement.
229. La concertation sur les politiques est un autre instrument important dont dispose le FIDA pour contribuer au développement du secteur privé à l'appui de la réduction de la pauvreté rurale. À travers la concertation, par exemple avec les gouvernements et d'autres partenaires du développement, le Fonds peut contribuer à créer, à l'échelle mondiale et régionale comme dans les pays emprunteurs, un climat plus propice, sur le plan des politiques, de la réglementation et des institutions, à la participation du secteur privé aux activités relatives à l'agriculture et au développement rural. Cependant, le rapport d'évaluation conclut que les capacités de concertation du FIDA au niveau des pays sont souvent limitées par un certain nombre de facteurs, notamment le manque de temps et de ressources allouées, ainsi que le niveau insuffisant des qualifications et des compétences des CPP, qui sont tenus de diriger les activités de concertation. Il existe donc d'amples possibilités de faire un usage plus efficace de la concertation en tant qu'instrument central pour engager davantage le secteur privé dans les efforts de réduction de la pauvreté rurale dans les pays emprunteurs.
230. Le partenariat stratégique est un outil supplémentaire que le FIDA peut utiliser pour atteindre ses objectifs relatifs au secteur privé. Il pourrait s'agir par exemple de mettre au point un programme officiel de coopération avec une institution telle que la SFI, qui est habilitée à consentir des prêts directs aux grandes et moyennes entreprises privées, le FIDA apportant en complément son expérience du travail avec les organisations paysannes. La gestion des savoirs est un autre instrument, dont il a été question plus haut dans ce chapitre. Dans ces deux domaines, toutefois, la conclusion générale du rapport d'évaluation est que le Fonds n'a pas suffisamment exploité ces instruments (concertation sur les politiques, partenariats et gestion des savoirs) pour approfondir son travail sur le développement du secteur privé à l'appui de la réduction de la pauvreté rurale.

231. En ce qui concerne les activités actuelles de prêt du FIDA, les exemples de mécanismes de refinancement⁴⁸ en Europe de l'Est et dans d'autres pays semblent indiquer que les CPP sont de mieux en mieux à même de trouver des moyens indirects de financer le secteur privé dans le contexte des programmes de pays appuyés par le FIDA. En Albanie, en Arménie et en République de Moldova, les mécanismes de refinancement servent à financer des prêts aux PME, qui peuvent créer des chaînes de valeur avec les petits exploitants et offrir du travail aux chômeurs ruraux. À Sri Lanka, le Programme national de développement des entreprises agroalimentaires fournit des financements pour permettre aux petits exploitants de prendre des participations en capital dans des investissements où l'associé majoritaire est une grande ou moyenne entreprise privée assurant la transformation ou la commercialisation des produits.
232. Cependant, en dépit des exemples de collaboration avec le secteur privé dans le contexte de projets financés par des prêts assortis de garanties souveraines, un certain nombre de personnes interrogées par l'équipe d'évaluation ont souligné que le Fonds ne parvenait pas à obtenir de façon systématique une participation suffisante des entités privées à ses activités relatives à l'agriculture et au développement rural. Les raisons en sont nombreuses: les entités privées sont réticentes à l'idée de collaborer avec le gouvernement dans le contexte d'un prêt dont l'État est responsable en dernier ressort; certains gouvernements hésitent, compte tenu de leurs politiques et de leurs capacités institutionnelles, à s'associer au secteur privé⁴⁹; et il peut être inefficace d'entrer en contact avec le secteur privé au travers d'un intermédiaire (dans ce cas, le gouvernement) plutôt que directement. En tentant d'obtenir la participation du secteur privé par le biais de prêts souverains, le FIDA risque en outre de se trouver pris entre les opinions divergentes des acteurs publics et privés. Prendre l'État pour intermédiaire peut aussi limiter le Fonds dans la gamme des entités privées auxquelles il peut faire appel pour ses opérations, surtout si le gouvernement exprime une préférence pour certaines entités privées, alors que d'autres pourraient être mieux à même d'effectuer la tâche en question.
233. De plus, il convient de reconnaître que les prêts transitent par les gouvernements et sont rétrocédés aux établissements de microfinance par des banques de siège, généralement à des taux élevés (par exemple, 30% par an), indépendamment de la durée de l'investissement. Cela non seulement favorise les emprunts à court terme par rapport aux investissements productifs à long terme, mais rend en outre vulnérables nombre d'initiatives soutenues par le FIDA. Par exemple, les PME appartenant à des pauvres n'ont que peu ou pas de fonds propres, et la plupart sont surendettées. Si le surendettement ne pose pas de problème pour des entreprises en croissance, il en constitue un dans l'agriculture. Outre les risques normaux que courent les entreprises, les conditions météorologiques et les nuisibles constituent des risques supplémentaires, et les entreprises surendettées sont plus exposées au risque d'insolvabilité si leur structure de coûts est alourdie par des charges d'intérêt excessives. Si l'émergence récente de l'assurance contre les risques climatiques va dans le sens d'une résolution des problèmes liés aux conditions météorologiques, elle ne répond pas entièrement au problème des risques inhérents des entreprises en développement qui supportent de lourdes charges financières.

⁴⁸ Les mécanismes de refinancement sont des dispositifs par le biais desquels le projet refinance des prêts consentis par des banques commerciales aux fins du projet, à concurrence d'un certain montant. Ainsi, la banque obtient des fonds qu'elle peut utiliser immédiatement au lieu d'attendre l'arrivée des remboursements. De plus, un mécanisme de refinancement peut inclure des garanties, qui réduisent encore le risque encouru par les banques au titre de ces prêts.

⁴⁹ Par exemple, le Gouvernement pakistanais se montre peu enclin à transmettre les fonds du FIDA au secteur privé, et le Gouvernement tanzanien a rejeté une proposition visant à monter un projet similaire au Projet ougandais de développement de la production d'huile végétale.

234. Du fait que le FIDA n'est pas à même de mettre sur pied des institutions ayant une structure financière appropriée, de nombreuses structures rurales, qu'il s'agisse d'organisations paysannes ou d'établissements de microfinance, se retrouvent mal équipées pour faire face aux risques commerciaux. Cela signifie aussi que le portefeuille du FIDA est assorti de risques considérables. Ceux-ci ne sont peut-être pas apparents lorsque les projets sont en cours mais, comme l'ont noté de nombreux rapports d'évaluation antérieurs, la viabilité à long terme des projets du FIDA et des institutions financées est relativement faible. Pour remédier à ce problème, le FIDA doit prendre des mesures pour réduire les risques financiers inhérents à la structure de capital des institutions créées et soutenues, en proposant une combinaison judicieuse de fonds propres et de financements à long terme. Si des partenariats avec la SFI et d'autres entités peuvent répondre aux besoins financiers des grandes et moyennes entreprises qui s'engageraient avec de petits exploitants dans des chaînes de valeur, ces partenaires n'ont guère d'intérêt à financer les entreprises plus petites, qui jouent un rôle critique dans l'offre de services en milieu rural et qui, comme on l'a mentionné, restent financièrement vulnérables parce que le FIDA manque d'instruments adaptés (en particulier des apports de fonds propres) pour soutenir des initiatives privées au niveau local.
235. Compte tenu de l'expérience et des efforts d'autres BMD (voir chapitres I et VII ainsi que l'appendice 6), des facteurs susmentionnés qui limitent les possibilités d'engager le secteur privé sur la base de prêts aux États, et de l'évolution du mandat du FIDA dans le sens d'une transformation de l'agriculture paysanne pour en faire une activité commerciale dans laquelle le secteur privé joue un rôle majeur, le rapport d'évaluation estime que l'heure est venue pour le FIDA de mettre au point les instruments qui lui permettront de fournir des ressources directement au secteur privé. Le rapport reconnaît qu'il existe toute une gamme d'entités privées qui pourraient être financées et que les ressources mises directement à la disposition du secteur privé serviraient à des buts différents et prendraient des formes variées en fonction de la nature de l'entreprise et de l'activité soutenues : investissements en fonds propres, fonds de garantie des prêts, capital-risque, capital-investissement, fonds de roulement, etc. Une partie de ces ressources pourraient appuyer des actions d'assistance technique et des services de conseil, bien que les dons du FIDA puissent aussi être utilisés pour ce type d'assistance aux entités du secteur privé.
236. S'il accordait des prêts directs aux PME à but lucratif, aux établissements de microfinance, aux entreprises de transformation, aux coopératives, aux banques commerciales, aux associations paysannes et à d'autres opérateurs privés présents dans le secteur structuré de l'économie qui arrivent difficilement à mobiliser des capitaux sur les marchés financiers, le FIDA serait mieux à même de contribuer au développement de la chaîne de valeur des produits agricoles et, au-delà, de mener une action plus efficace contre la pauvreté rurale. En particulier, l'octroi de prêts non souverains au secteur privé pourrait permettre au FIDA d'investir directement dans différents types d'entités pour améliorer leur infrastructure physique et financière, leurs qualifications et leur technologie, mais aussi d'apporter à de nouvelles structures privées des capitaux permettant de financer les frais généraux au démarrage. Par exemple, le Fonds pourrait apporter des ressources aux entreprises rurales de transformation agricole pour qu'elles investissent dans l'infrastructure commerciale et l'amélioration des qualifications, ce qui profiterait ensuite aux groupes cibles du FIDA participant aux activités de production agricole. De même, le FIDA pourrait financer les petites entreprises qui produisent et vendent des semences dans les zones rurales couvertes par les opérations du FIDA. Les prêts directs devraient toutefois compléter les instruments existants qu'utilise le FIDA pour réduire la pauvreté rurale, l'objectif ultime étant de stimuler davantage la croissance entraînée par le marché et le développement des zones rurales.
237. Il ne fait guère de doute que le FIDA pourrait jouer un rôle beaucoup plus actif dans le développement des partenariats public-privé s'il était autorisé, par ses propres

statuts et en accord avec les gouvernements emprunteurs, à accorder des prêts directs au secteur privé à l'appui de ses efforts en faveur de l'agriculture et du développement rural. Le Fonds serait alors confronté à la nécessité de construire un cadre approprié sur le plan juridique, financier et de la supervision, et de mettre en place des normes de responsabilité sociale d'entreprise qui formeraient le fondement de l'application du principe de prudence à l'égard des partenaires privés. Il faudra du temps pour élaborer ces normes et ces systèmes, qu'il s'agisse des partenariats, des capacités et du savoir-faire du personnel, ou de l'architecture organisationnelle sur laquelle devrait reposer un tel changement de cap.

238. En conclusion, d'après le rapport d'évaluation, le FIDA pourrait faire beaucoup plus avec les instruments existants dont il dispose déjà, même s'ils doivent être renforcés, dotés de ressources et développés. Cependant, au vu de l'analyse faite dans la présente évaluation et de l'expérience d'autres organismes de développement dans la promotion du développement du secteur privé, cela n'apporterait que des avantages minimes aux groupes cibles du FIDA, en particulier aux petits agriculteurs. Une approche complémentaire qui mérite d'être sérieusement prise en considération est la création d'un mécanisme distinct pour le développement du secteur privé, qui pourrait être utilisé pour lancer, à titre d'essai, un ou deux prêts au secteur privé dans chaque région. Si un tel mécanisme venait s'ajouter aux allocations normales pour les pays, cela permettrait aux gouvernements sceptiques (tant bailleurs de fonds que bénéficiaires) de constater l'impact de tels financements et pourrait créer un climat plus positif pour que, à l'avenir, le FIDA puisse transférer régulièrement des fonds au secteur privé à l'appui des ruraux pauvres. Par la suite, il conviendrait de décider si ce mécanisme doit être intégré au programme de travail ordinaire. Un avantage important que présenterait un mécanisme séparé pour le développement du secteur privé est qu'il permettrait aux grandes fondations privées, qui contribueraient aux côtés des États, de jouer un rôle dans sa gouvernance.

Points essentiels

- Le Conseil d'administration a fourni un soutien adéquat jusqu'à l'approbation de la stratégie pour le secteur privé, mais n'a pas exercé la supervision nécessaire pendant la période d'exécution (2005-2008).
- Rares sont les CPP qui ont des connaissances ou une expérience approfondies des questions relatives au secteur privé. Il est à porter à leur crédit qu'ils se montrent disposés et aptes à soutenir des projets incluant des entités privées. Compte tenu du barème actuel des honoraires, le FIDA a des difficultés à trouver des consultants ayant l'expérience et l'ancienneté requises pour travailler sur les questions relatives au secteur privé.
- L'évaluation a constaté un degré raisonnable de partage des savoirs au sein des grandes zones géographiques, mais l'échange des savoirs entre différentes régions reste limité. Le partage des savoirs s'effectue en grande partie sur une base informelle, et l'on n'accorde guère d'attention aux enseignements à tirer des échecs. Par ailleurs, le personnel a des connaissances insuffisantes sur ce que font d'autres institutions, et le programme de dons n'est pas assez utilisé pour soutenir la création et le partage de savoirs.
- En ce qui concerne les processus internes, l'instauration d'une présence dans les pays et de la supervision directe a apporté une précieuse contribution à la promotion de la participation du secteur privé aux programmes de pays financés par le FIDA, mais le suivi et le compte rendu des résultats de la stratégie sont insuffisants. Les processus d'amélioration de la qualité/d'assurance qualité ne couvrent pas suffisamment les questions de développement du secteur privé. Par exemple, l'engagement du secteur privé ne fait l'objet d'aucune référence explicite dans les six facteurs clés de réussite figurant dans le modèle d'évaluation de la maturité concernant les nouveaux COSOP.
- Bien que le FIDA compte parmi son personnel un consultant à long terme qui travaille sur les chaînes de valeur et l'accès aux marchés, trois fonctionnaires chargés de la finance rurale et un autre récemment réaffecté au développement du secteur privé, il n'emploie pas suffisamment de spécialistes du développement des PME et de la participation du secteur privé. Il conviendrait d'envisager une révision de l'architecture organisationnelle du FIDA pour y inclure éventuellement une unité chargée du développement du secteur privé, que le Fonds entreprenne ou non à l'avenir d'acheminer directement des ressources vers le secteur privé.
- Le Fonds doit exploiter davantage les instruments existants de façon à les utiliser de façon plus appropriée pour encourager le développement du secteur privé dans les États membres bénéficiaires. Cela n'apporterait toutefois qu'une amélioration minime; en effet, l'évaluation a mis en lumière les nombreuses contraintes qui font que les prêts assortis de garanties souveraines ne sont pas le meilleur moyen d'obtenir une participation effective du secteur privé.
- Le rapport d'évaluation conclut qu'un engagement accru du secteur privé en milieu rural est essentiel pour déclencher une croissance et un développement entraînés par le marché. Pour sa part, le FIDA peut jouer un rôle important dans le développement du secteur privé, et en particulier des PME, des banques commerciales, des établissements de microfinance, des entreprises de transformation agricole, des coopératives et d'autres entités, ce qui peut profiter aux ruraux pauvres. Il faudra toutefois pour cela fournir des ressources directement au secteur privé, afin que le Fonds puisse tirer parti de l'énorme potentiel et des nombreuses possibilités que recèle le secteur privé au bénéfice de l'agriculture et du développement rural.
- En ce qui concerne l'octroi direct de ressources au secteur privé, le rapport d'évaluation reconnaît que les diverses entités privées ont des besoins différents. L'acheminement direct de ressources servirait à des buts différents en fonction de la nature de l'entreprise ou de l'activité à financer. Ces modes de financement pourraient par exemple comprendre des investissements en fonds propres, des fonds de garantie des prêts, du capital-risque, du capital-investissement ou une contribution au fonds de roulement. Une partie de ce soutien direct pourrait aussi servir à financer l'assistance technique et des services de conseil, bien que le programme de dons du FIDA puisse aussi être utilisé à de telles fins.
- Le rapport d'évaluation évoque la possibilité de créer, à titre expérimental, un mécanisme spécialement consacré au développement du secteur privé, auquel des fondations privées pourraient contribuer aux côtés des bailleurs publics. Un tel mécanisme permettrait au FIDA d'acheminer des ressources, assorties de garanties non souveraines, pour appuyer directement le développement du secteur privé, surtout dans les pays où le gouvernement est réticent à l'idée de fournir des fonds publics à des institutions privées. Le Fonds devrait construire le cadre nécessaire sur le plan juridique, financier et de la supervision, et mettre en place des normes de responsabilité sociale d'entreprise qui formeraient le fondement de l'application du principe de prudence à l'égard des partenaires privés. Il lui faudra en outre développer les partenariats ainsi que les capacités et le savoir-faire de son personnel, et mettre sur pied l'architecture organisationnelle sur laquelle devrait reposer un tel changement de cap.

VII. Enseignements tirés de l'expérience d'autres organisations

A. Généralités

239. La quatrième composante de l'évaluation (l'étude comparative) avait pour but de passer en revue les priorités et l'expérience d'autres organismes de développement à l'égard de la participation du secteur privé. L'étude comparative a couvert cinq organisations: la BafD, la SFI, la BID, l'USAID et la Banque mondiale. Elles ont été sélectionnées sur la base de deux critères principaux: i) l'attention portée au développement du secteur privé; et ii) la facilité d'accès à la documentation relative à l'engagement du secteur privé et aux personnes de contact au sein de ces organisations, compte tenu du calendrier prévu pour l'évaluation par IOE et des ressources disponibles. Toutes les organisations incluses dans l'étude comparative ont également reçu la visite de l'équipe d'évaluation.
240. Le présent chapitre ne présente toutefois qu'un résumé des principales conclusions de l'étude, centré sur les enseignements qui sont les plus pertinents pour le FIDA dans le développement de ses activités avec le secteur privé. Un compte rendu plus détaillé des conclusions, pour chaque organisation, figure à l'appendice 6 du présent document.

B. Principales observations transversales

241. Le FIDA peut tirer de nombreux enseignements de ces comparaisons et doit s'organiser pour recueillir systématiquement les meilleures pratiques. L'une des conclusions les plus marquantes de l'étude est que les organismes d'aide semblent très peu au fait de ce que font les autres organisations, même dans un contexte aussi précisément défini que le développement du secteur privé en milieu rural, où les attributions en la matière, au sein de chaque organisme, sont pourtant assez clairement délimitées. On peut cependant avancer que, étant donné que c'est là un aspect central du mandat du FIDA, il est important que le Fonds se tienne informé. Par exemple, les économistes régionaux de PMD sont bien placés pour assumer cette fonction, mais d'autres membres du personnel peuvent être désignés pour ce faire. Un autre mécanisme important pour générer des échanges féconds consisterait à désigner des chargés d'examen collégial dans toutes les institutions. Une telle initiative nécessiterait une coordination soigneuse, afin que chaque organisme ménage dans ses activités le temps nécessaire pour que son personnel puisse examiner les études et les programmes et participer à des plateformes pour en discuter.
242. En ce qui concerne le soutien à l'accroissement de la productivité agricole, la plupart des organisations sont confrontées au problème de la viabilité à long terme des approches répondant à la demande. Certains organismes abandonnent actuellement des approches coûteuses de la vulgarisation destinées à améliorer la productivité, telles que le soutien aux fermes-écoles, aux actions de formation et aux visites, parce que ces activités pèsent lourdement sur les ressources budgétaires des États. Ils explorent plutôt des approches répondant à la demande, suivant lesquelles des groupements d'agriculteurs passent contrat avec des prestataires de services issus du secteur public ou privé ou d'ONG, et le financement est fourni entièrement ou partiellement par des donateurs. Le problème est qu'il n'existe pas de stratégie de sortie, et la durabilité semble dépendre d'un engagement à long terme des bailleurs de fonds.
243. Pour la plupart des organisations étudiées, la création de filières commerciales par l'approche de la chaîne de valeur est au cœur de l'engagement du secteur privé en milieu rural. L'approche de la chaîne de valeur constitue la grande avancée intellectuelle de la décennie qui a commencé en 2000, et toutes les institutions interrogées la considèrent comme le mécanisme fondamental qui permettra aux petits agriculteurs de s'affranchir de l'agriculture de subsistance. Pourtant, les

modèles d'intervention appliqués sont nombreux, et il sera important à l'avenir de suivre attentivement leurs succès relatifs dans différents contextes.

244. L'analyse et l'expérimentation systématiques des chaînes de valeur non agricoles en milieu rural demeurent insuffisantes. Le travail de la BID fait figure de meilleure pratique dans ce domaine (appendice 6). Le contexte de l'Amérique latine, où les gros volumes d'envois de fonds créent du pouvoir d'achat en milieu rural et où de nombreux petits exploitants n'ont guère d'options en matière agricole, crée un potentiel pour aller au-delà des chaînes de valeur agricoles vers d'autres activités qui peuvent employer des travailleurs ruraux et générer des possibilités de revenus. Le FIDA peut apprendre beaucoup de ces travaux. Un pays comme le Pakistan, avec de gros envois de fonds des travailleurs émigrés dans le Golfe et une structure foncière qui ressemble au modèle latino-américain, pourrait bénéficier de ce type d'approche.
245. C'est dans le contexte de prêts à l'appui de réformes, reposant sur des travaux analytiques, que la concertation sur les politiques est la plus profitable. La majeure partie de la concertation se déroule à l'aide de ces instruments pour les BMD étudiées. De manière générale, les projets d'investissement, dans les autres BMD, n'influencent guère les politiques menées, sauf dans la mesure où ils représentent des décisions d'allocation venant appuyer certaines priorités en matière de développement. Cela ne signifie pas que le FIDA devrait abandonner la concertation pour promouvoir le développement du secteur privé. L'une des options consisterait pour le FIDA à renforcer son partenariat avec d'autres BMD afin de s'assurer que les questions importantes pour les ruraux pauvres sont elles aussi à l'ordre du jour de la concertation menée par les BMD, plutôt que de mener seul le dialogue avec les gouvernements. De plus, le FIDA n'a pas suffisamment utilisé son programme de dons jusqu'à maintenant pour construire les fondements analytiques des questions relatives au secteur privé qu'il voudrait voir abordées dans le dialogue de concertation avec les autorités nationales.
246. Le FIDA occupe une position éminente dans le développement du capital social pour les ruraux pauvres en assurant une formation aux activités commerciales en liaison avec la constitution d'associations plus compétitives. Aucune des autres institutions étudiées n'a la capacité d'intervenir au plus près du terrain à l'appui de telles organisations. De fait, c'est là un domaine où il est probable qu'au fil du temps d'autres organisations solliciteront l'aide et le soutien du FIDA. Le Fonds doit maintenir cette avance grâce à une analyse soigneuse des méthodes qu'il applique et de leur efficacité. Il doit entretenir les liens qu'il a établis entre les services de développement des activités commerciales et la constitution d'organisations d'exploitants, de producteurs et d'opérateurs commerciaux. Les prestataires de services aident ces groupements à mettre au point un langage commun et à partager leurs savoirs de façon à participer au marché de façon plus efficace. Le maintien de ces liens sera décisif, car l'historique des services de développement commercial, dans de nombreuses régions du monde, n'est pas satisfaisant à ce jour. L'impact de la formation est particulièrement difficile à évaluer, et le FIDA doit mettre en place des indicateurs systématiques permettant d'évaluer son efficacité.
247. Les infrastructures rurales revêtent un intérêt spécial pour la plupart des grandes BMD, et le FIDA semble bien inspiré de garder la main sur ses activités dans ce domaine. La présence d'infrastructures rurales essentielles est une dimension importante pour l'engagement du secteur privé dans l'agriculture paysanne et le développement rural. D'ailleurs, d'autres BMD accordent un degré élevé d'attention au développement des infrastructures rurales. Là encore, c'est un domaine sur lequel le FIDA doit continuer de mettre l'accent, mais en tenant compte des travaux des autres BMD. Il doit faire en sorte que les routes rurales, les capacités de stockage et le développement du marché qui sont nécessaires au bon fonctionnement de la chaîne de valeur soient effectivement construits, réhabilités et entretenus, que le Fonds accorde ou non des financements directs en faveur de ces activités dans tous les pays couverts par ses opérations. Le FIDA pourrait en outre

se concentrer particulièrement sur l'accès aux informations de marché, aspect qui est présent dans les activités des autres BMD, mais pour lequel la couverture semble inégale.

248. La plupart des organismes d'aide s'orientent vers un modèle plus global de soutien à la finance rurale, qui englobe la mobilisation des dépôts et toute une série de produits et services financiers, y compris la microassurance. Dans ce domaine, le FIDA semble avoir pris un peu de retard et pourrait avantageusement mener un dialogue systématique avec certaines autres institutions pour tirer parti de leur expérience.
249. Les avis sont mitigés quant à l'intérêt des partenariats de cofinancement, dont on reconnaît le niveau élevé des coûts de transaction tant pour les bailleurs de fonds que pour les gouvernements. La plupart des institutions semblent avoir dépassé le stade où elles considèrent que ces partenariats avaient un intérêt intrinsèque. Elles évaluent les avantages et les coûts du partenariat et constatent souvent que le bilan net est négatif. De plus en plus, le partenariat consiste à se renseigner sur ce que font les autres institutions et à éviter les conflits et les chevauchements. Les institutions doivent plutôt chercher à nouer des partenariats de savoirs, qui les aident à planifier, à coordonner et à mener des actions conjointes sous forme d'analyses, d'évaluations et de concertation sur les politiques, et ne rechercher des partenariats de financement que lorsqu'il existe une véritable complémentarité des intérêts et des activités entre les différents donateurs.
250. Un certain nombre de points de vue utiles peuvent mériter une réflexion et des débats plus approfondis dans l'éventualité où le FIDA s'orienterait à l'avenir vers des prêts directs au secteur privé.
- Accorder des prêts directs au secteur privé ne signifie pas que le FIDA va distribuer directement des prêts aux petites entreprises. Pour des raisons pratiques, ces prêts seront octroyés soit à de grandes et moyennes entreprises disposées à traiter avec les petits producteurs, soit à des intermédiaires financiers.
 - La promotion de fonds de capital-risque agro-industriels et l'investissement dans de tels fonds pourraient constituer une voie particulièrement intéressante pour le FIDA, car elle lui permettrait de doter en capital des petites entreprises capables de créer des emplois en milieu rural.
 - Le respect du principe de prudence peut être assuré efficacement par les procédures internes d'évaluation *ex ante* et le partenariat en cas de situation potentiellement délicate.
 - Le soutien à des normes sociales et environnementales améliorées peut aller bien au-delà de la simple volonté de "ne pas nuire" et peut avoir une incidence positive considérable sur les conditions sociales et environnementales.
 - Il est probable que le FIDA aura besoin de créer une unité distincte chargée de l'engagement auprès du secteur privé, mais il lui faudra s'assurer de la cohérence entre prêts au secteur privé et au secteur public dans la stratégie de pays.
 - Le niveau de risque qu'une organisation est prête à assumer est une décision stratégique. En effet, l'activité de prêt au secteur privé peut être empreinte d'une grande prudence, voire moins risquée que les prêts au secteur public, mais elle peut aussi comporter des activités à haut niveau de risques et de rendements.
 - Pour mener une activité de prêt au secteur privé, le FIDA devrait fortement gagner en souplesse, afin d'être capable de passer de l'identification à l'approbation des opérations dans un délai de six mois.

Points essentiels

- L'expérience d'institutions comparables offre au FIDA d'intéressantes pistes à étudier pour développer son appui à une participation accrue du secteur privé.
- Les institutions et guichets de financement direct du secteur privé apportent un certain nombre d'éclairages précieux pour le FIDA, en ce qui concerne, premièrement, la promotion de normes environnementales et sociales allant au-delà de la simple volonté de "ne pas nuire"; deuxièmement, l'établissement de procédures de vérification préalable permettant une sélection prudente des entités du secteur privé qui pourront recevoir un financement direct; et troisièmement, la nécessité d'accélérer les procédures afin de respecter les délais plus courts qui caractérisent le secteur privé.
- Les prêts à l'appui de réformes, plutôt que les projets d'investissement, sont les principaux instruments utilisés par les BMD pour encourager la mise en place de politiques et d'un environnement institutionnel qui soient plus propices au développement du secteur privé dans les pays en développement.
- Les infrastructures revêtent une importance majeure pour la participation du secteur privé, raison pour laquelle la plupart des autres BMD investissent beaucoup dans ce domaine. Le FIDA doit rechercher des complémentarités avec les travaux des autres donateurs pour appuyer le développement des infrastructures rurales.
- La plupart des autres BMD disposent de départements spécialisés et d'entités distinctes en leur sein pour promouvoir leur travail avec le secteur privé. Le FIDA devra envisager de définir et de renforcer son architecture organisationnelle à l'appui du développement du secteur privé.

VIII. Conclusions et recommandations

A. Conclusions

251. **Le message principal.** Au cours des quelque 20 dernières années, le modèle de développement prédominant a évolué pour reconnaître le potentiel du secteur privé et la contribution qu'il peut apporter à l'agriculture et au développement rural dans les pays bénéficiaires. Ces derniers ont pris conscience du fait que le secteur à but lucratif pouvait être un allié décisif dans leurs propres efforts visant à encourager un développement durable en faveur des pauvres qui se traduise par une amélioration des revenus et des moyens de subsistance des pauvres en milieu rural.
252. Pour sa part, le FIDA a effectué, au cours de la dernière décennie et surtout de ces dernières années, des ajustements pour s'adapter à cette nouvelle réalité: ses stratégies de pays et ses projets ne sont plus exclusivement centrés sur l'action des pouvoirs publics, et il encourage une participation accrue du secteur privé dans ses opérations. Entre autres mesures, il a adopté en 2005 une stratégie institutionnelle pour le secteur privé; il accorde davantage d'attention au développement des chaînes de valeur, à la commercialisation et à l'accès aux marchés; et il a formulé, dans son Cadre stratégique 2011-2015, une nouvelle vision qui porte sur la promotion de l'agriculture en tant qu'activité commerciale et qui reconnaît le rôle central que peuvent jouer la commercialisation et les activités marchandes du secteur privé.
253. Il existe toutefois un certain nombre de facteurs qui entravent les efforts du FIDA dans la promotion du développement du secteur privé en vue de réduire la pauvreté rurale. Ces obstacles sont, entre autres: sa définition trop générale du secteur privé, manquant de clarté quant aux principaux acteurs du secteur privé à mobiliser; l'absence d'instruments de prêt direct au secteur privé; une architecture organisationnelle et un personnel qui sont essentiellement axés sur la conception de projets d'investissement exécutés par les pouvoirs publics; des processus opératoires institutionnels qui ne sont pas encore entièrement adaptés au nouveau modèle de développement; et l'exploitation insuffisante des instruments existants aux fins du développement du secteur privé.
254. Au total, le FIDA doit faire davantage pour exploiter pleinement son potentiel dans quatre domaines: i) l'architecture de l'organisation et des ressources humaines; ii) les instruments, en renforçant ceux qui existent et en explorant les instruments de prêt direct au secteur privé; iii) la mise en œuvre des modifications des processus opératoires à l'échelle de l'institution qui devaient résulter de l'adoption de la stratégie pour le secteur privé, en 2005; et iv) la formulation d'une définition plus précise du secteur privé dans le contexte des opérations du FIDA.
255. **L'importance du secteur privé** (paragraphe 4 à 14). La décennie écoulée a marqué un tournant sur le plan de l'importance croissante accordée au secteur privé dans le développement socioéconomique global des pays en développement. La plupart des gouvernements et des autres acteurs du développement considèrent désormais le secteur privé comme un important partenaire pour atteindre l'objectif commun visant à améliorer les revenus et les moyens de subsistance, que ce soit par la prestation de services en matière de santé, d'éducation, de transport, d'électricité, d'eau, de télécommunications, de recherche-développement, ou par un soutien à l'agriculture. Ce changement de perception à l'égard du secteur privé – autrefois dénué de toute pertinence et aujourd'hui partie intégrante de la solution – trouve également son ancrage dans l'expérience favorable de la participation du secteur privé et les politiques y relatives qui ont été adoptées par les pays et qui ont connu un développement rapide au cours des 20 dernières années.
256. En conséquence, de nombreux gouvernements des pays en développement limitent de plus en plus leur participation directe à la production et à la fourniture de biens et de services en milieu rural. Le rôle principal de l'État, dans ce nouveau contexte, est de créer un environnement propice, constitué de politiques et d'institutions

appropriées pour encourager le secteur privé à devenir le moteur de la croissance. Ce changement de cap ne s'est pas produit dans tous les pays ni dans toutes les régions, et l'on observe d'autres méthodes pour atteindre le juste équilibre entre secteur public et secteur privé, mais la tendance est majoritairement au renforcement de la participation du secteur privé aux activités économiques et sociales.

257. Les entités du secteur privé ont un rôle central à jouer dans l'agriculture paysanne et le développement rural en offrant des possibilités d'emplois et de création de richesse en milieu rural. Leur contribution – qu'il s'agisse de promouvoir l'accès aux marchés, d'innover, d'assurer des services essentiels (assistance technique, formation et financements notamment) ou de fournir des intrants – se révèle complémentaire et décisive pour les services assurés par les organismes publics, les ONG et les OSC dans le processus de développement. Le secteur privé apparaît donc comme l'un des acteurs clés de l'architecture du développement de l'agriculture paysanne et du secteur rural, et son rôle, par exemple sur le plan de l'innovation et de la reproduction à plus grande échelle grâce à des investissements supplémentaires, ne peut qu'être appelé à se développer.
258. Il importe toutefois d'avoir bien conscience que le secteur privé n'est pas un groupe d'acteurs homogène. Les petits exploitants, les organisations paysannes, les entreprises agro-industrielles et d'autres sociétés commerciales, mais aussi les grands conglomérats nationaux et internationaux, sont autant de composantes d'un secteur privé en plein essor dans les pays en développement. De plus, certains acteurs du secteur privé (tels que les petits négociants ruraux) ne participent qu'au secteur informel de l'économie. Les efforts d'engagement et de développement du secteur privé doivent donc tenir soigneusement compte de cette réalité, car les acteurs du secteur privé ont des structures juridiques, des capacités, des priorités et des besoins différents.
259. **Le rôle du FIDA et son avantage comparatif** (paragraphe 15 à 23). Le FIDA est la seule BMD dont le mandat est centré exclusivement sur l'agriculture paysanne en milieu rural. Ses opérations couvrent toutes les zones géographiques, ce qui offre des possibilités d'échanges féconds sur les bonnes pratiques et les enseignements relatifs à la participation du secteur privé à partir d'une gamme variée de contextes et de situations. Compte tenu de son mandat et du rôle central que joue le secteur privé dans l'agriculture paysanne et le développement rural, le FIDA peut aspirer à jouer un rôle de premier plan à l'échelle mondiale dans la mise au point d'approches novatrices de la participation du secteur privé au bénéfice des ruraux pauvres.
260. Au cours de la décennie écoulée, le FIDA a reconnu qu'il était important pour lui de s'engager plus activement auprès du secteur privé. Cependant, sa détermination à prendre des mesures effectives et énergiques pour faire du secteur privé un véritable partenaire a manqué d'assurance et a été freinée par le manque de soutien manifesté sur le plan idéologique jusqu'en 2009 par certains membres du Conseil d'administration, dirigeants du FIDA et membres du personnel. Ces quelques dernières années, la nouvelle direction du FIDA a formulé très clairement une position qui envisage l'agriculture paysanne comme une activité commerciale rentable, apte à devenir le socle d'une société rurale plus prospère et dynamique. Cette vision s'appuie sur la nécessité d'améliorer les liens entre les petits producteurs et les marchés locaux, nationaux, régionaux et internationaux; l'élan est ainsi donné pour que le FIDA endosse un rôle plus ferme, aussi bien à l'échelle mondiale qu'au niveau des pays, pour encourager la participation du secteur privé à une agriculture paysanne et à un développement rural durables.

261. **Pertinence de la stratégie du FIDA pour le secteur privé** (paragraphe 84 à 99). L'élaboration de la stratégie du FIDA pour le secteur privé⁵⁰, adoptée en 2005, répondait à la nécessité pour le FIDA de s'engager auprès du secteur privé. Le but de la stratégie, à savoir "engager le secteur privé à apporter plus de ressources et d'avantages aux ruraux pauvres, groupe cible du FIDA", et son objectif immédiat, "accroître les activités et les investissements du secteur privé en faveur des pauvres en milieu rural", étaient et demeurent pertinents. Toutefois, il n'y a eu que peu ou pas de mesures prises pour faciliter la mise en œuvre de la stratégie, et la stratégie elle-même n'avait pas envisagé de manière adéquate la nécessité de veiller à la responsabilité sociale des entreprises et de promouvoir des pratiques commerciales équitables ainsi qu'une gestion rationnelle de l'environnement dans un contexte de participation élargie du secteur privé. La stratégie n'a pas non plus suffisamment pris en compte les risques inhérents à la participation du secteur privé, tels que les conséquences qui en découlent pour les ruraux pauvres qui ne sont pas en mesure de tirer parti des possibilités offertes par le secteur privé. Les synergies entre la stratégie pour le secteur privé et d'autres politiques et stratégies clés de l'institution (concernant par exemple la finance rurale, les dons et les entreprises rurales) n'ont pas non plus été clairement formulées.
262. C'est dans la stratégie de 2005 qu'est apparue la première définition, spécifique au FIDA, du secteur privé rural. Le rapport d'évaluation a conclu au caractère trop général de cette définition, qui ne distingue pas de manière adéquate les divers opérateurs du secteur privé intervenant dans le domaine du développement agricole et rural, et dont les besoins, les exigences, les capacités et les possibilités sont souvent très différents. Au contraire, la définition place dans une même catégorie aussi bien les intervenants dans la partie la plus modeste (rurale) de l'ensemble que constitue le secteur privé, parmi lesquels des entreprises de transformation agroalimentaire et d'autres microentrepreneurs ruraux, que les opérateurs nationaux, régionaux et internationaux. Elle inclut, de même, les opérateurs du secteur privé exerçant leur activité dans le cadre de l'économie formelle et informelle. Malheureusement, le fait d'adopter une définition aussi large et générale du secteur privé comme cible des activités du FIDA a pour effet de diluer ce qui aurait dû être le cœur de la stratégie. Du fait que les petits agriculteurs ont toujours été et restent la cible du FIDA, pratiquement toutes les activités financées par le FIDA à l'appui d'un maillon, quel qu'il soit, de la chaîne de valeur peuvent être qualifiées d'activités de promotion du secteur privé.
263. La stratégie prévoyait trois grands axes d'action: i) concertation sur les politiques pour le développement du secteur privé local; ii) opérations d'investissement à l'appui du développement du secteur privé local; et iii) partenariats avec le secteur privé en vue de mobiliser davantage d'investissements et de savoirs en faveur des zones rurales. Ces axes étaient bien choisis pour atteindre le but et l'objectif fixés, car ils reflètent un bon équilibre entre les prêts et les autres activités qui sont essentielles pour asseoir l'engagement du FIDA auprès du secteur privé. Au vu de la mise en œuvre de la stratégie, toutefois, il s'avère qu'il était ambitieux d'accorder une si grande importance à la concertation sur les politiques et aux partenariats, car ce sont deux domaines qui restent problématiques pour le FIDA, indépendamment du thème du développement du secteur privé.
264. La matrice de résultats de la stratégie n'était pas robuste, la nécessité d'y inclure des incitations et des responsabilités bien définies n'avait pas été dûment envisagée, et aucune disposition spécifique ne prévoyait des mesures systématiques de vulgarisation et de diffusion. La préparation de la stratégie n'avait pas été correctement organisée, n'impliquant par exemple aucune consultation du personnel du FIDA ni de partenaires dans des pays en développement et d'autres organisations. À cet égard, l'une des limites constatées par l'évaluation est le fait que les différentes composantes de l'institution ne se sont pas approprié la stratégie

⁵⁰ Le Fonds procède actuellement à une révision de cette stratégie. Selon un calendrier provisoire, la direction prévoit de présenter cette stratégie révisée au Conseil en décembre 2011.

pendant la phase de mise en œuvre, ce qui s'explique par le fait que l'initiative à l'origine de cette stratégie émanait principalement de certains courants au sein des organes directeurs du Fonds, plutôt que de la direction et du personnel de l'institution. Ces derniers baignaient dans le climat idéologique qui prévalait alors dans de nombreux secteurs de l'organisation et qui n'était pas entièrement favorable à la coopération avec le secteur privé à but lucratif.

265. **La mise en œuvre de la stratégie** (paragraphe 105 à 150) a été examinée au regard des trois grands axes d'action et des conditions de mise en œuvre. Pour ce qui concerne la concertation sur les politiques, la moitié environ des COSOP de la nouvelle génération – examinés par le Conseil d'administration entre 2007 et 2010 – prévoient que la préparation des stratégies de pays correspondantes s'accompagnera d'une concertation sur le secteur privé et de consultations avec des entités du secteur privé. Il reste toutefois possible d'améliorer encore l'encouragement apporté à l'établissement d'un cadre d'action et d'un contexte institutionnel propices à l'engagement du secteur privé à l'échelon national, de même qu'il est possible d'accentuer la présence du FIDA sur le terrain décisif de l'action des pouvoirs publics, engagement qui contribuerait à créer un contexte commercial plus favorable, à l'échelle internationale et régionale.
266. Par rapport aux projets conçus en 2004, les projets élaborés en 2009 font une plus grande place au développement du secteur privé, en portant une attention accrue aux microentreprises et aux petites entreprises rurales, à la chaîne de valeur des produits, aux filières commerciales et à la productivité agricole. Le FIDA a atteint voire dépassé certains indicateurs clés de performance relatifs aux opérations d'investissement tels que définis dans la matrice de résultats de la stratégie, par exemple pour ce qui concerne la mobilisation du secteur privé dans le développement des capacités et des compétences commerciales des ruraux pauvres, ou la mise en place de cofinancements avec le secteur privé. Cette évolution peut toutefois être attribuée davantage à l'augmentation progressive des investissements du FIDA dans le développement de la commercialisation et des entreprises rurales qu'à la mise en œuvre de la stratégie. Si l'on dépasse les aspects spécifiques de la stratégie pour s'attacher à la nécessité d'un cadre plus global favorisant une participation effective du secteur privé, on constate qu'en règle générale les projets n'ont pas suffisamment mis l'accent sur le rôle du secteur privé dans la recherche et la vulgarisation, ni analysé les risques potentiels liés à l'approche de la chaîne de valeur, ni fait grand usage des technologies de l'information et des communications pour promouvoir l'accès au marché, ni intégré la problématique hommes-femmes ou les questions environnementales dans les projets où le secteur privé constituait une composante importante.
267. Pour ce qui concerne la mobilisation de ressources du secteur privé en faveur de projets financés par le FIDA, les cibles définies dans la matrice de résultats de la stratégie ont été atteintes et dépassées. De plus, la création du Mécanisme de financement pour l'envoi de fonds a constitué une initiative importante pour développer les partenariats avec le secteur privé de façon à assurer un transfert plus efficace et régulier de ressources vers le monde rural, mais les résultats des projets financés à ce titre n'ont pas été suffisamment intégrés aux opérations d'investissement du FIDA. Le rapport d'évaluation n'a toutefois relevé que peu d'exemples concrets – comme celui de l'AGRA – de partenariats visant à mobiliser les investissements de fondations privées ou d'organisations philanthropiques. Le Fonds a noué plusieurs partenariats au niveau institutionnel avec d'autres organisations multilatérales (le Fonds de l'OPEP pour le développement international, par exemple) visant spécifiquement le développement du secteur privé, mais ces liens sont dans l'ensemble moins développés que ses partenariats dans d'autres domaines. L'évaluation n'a pas constaté l'existence de partenariats de savoirs, qui permettraient au FIDA de tirer parti du savoir-faire technique du secteur privé. Par ailleurs, les études de cas ont globalement confirmé les conclusions présentées dans le présent paragraphe et les deux précédents pour ce

qui est de la concertation sur les politiques, des opérations d'investissement et des partenariats pour le développement du secteur privé.

268. Comme il est indiqué ci-dessus, la matrice de résultats de la stratégie pour le secteur privé ne comportait pas d'indicateurs clés de performance facilement mesurables, ni de valeurs ou cibles de référence offrant un point de comparaison pour mesurer les progrès accomplis. Les données n'ont pas été systématiquement recueillies pour tous les indicateurs prévus, et les comptes rendus n'ont pas été établis chaque année, comme le prévoyait la stratégie. L'occasion a été manquée de contribuer ainsi à une mise en œuvre appropriée de la stratégie et de tirer des enseignements applicables aux futures activités financées par le FIDA à l'appui du développement du secteur privé.
269. Enfin, le rapport d'évaluation a observé que, en dépit des attitudes conservatrices adoptées par le passé, les organes directeurs du FIDA (et spécialement le Conseil d'administration, le Comité de l'évaluation et les consultations sur la reconstitution des ressources) ont en général encouragé le Fonds à adopter une position plus favorable à l'égard du développement du secteur privé. Le Conseil d'administration n'a toutefois pas exercé une supervision adéquate de la mise en œuvre de la stratégie, notamment à propos du respect des conditions de mise en œuvre, comme le compte rendu des résultats obtenus par rapport aux indicateurs clés de performance.
270. **Premiers résultats du nouveau portefeuille** (paragraphe 152 à 159). Les résultats qui commencent à apparaître dans le cadre des projets comportant une composante secteur privé significative et ayant démarré après l'approbation de la stratégie – tels que rapportés par le système d'autoévaluation du FIDA – montrent que la performance d'ensemble est meilleure que celle des projets approuvés avant 2005. En particulier, la performance des projets approuvés au cours des dernières années est supérieure pour 12 des 18 indicateurs inclus dans les rapports sur l'état d'avancement des projets préparés annuellement par les CPP pour chacune des opérations, y compris du point de vue de la probabilité d'atteindre leurs objectifs de développement. C'est là un point important, étant donné que le but ultime des projets appuyés par le FIDA est de promouvoir la participation du secteur privé comme moyen d'améliorer, sur le terrain, les résultats en matière de réduction de la pauvreté rurale, plutôt que d'appuyer le développement et la participation du secteur privé comme un objectif en soi. Aux fins de l'interprétation de ces résultats, on notera cependant que: i) les améliorations constatées ne doivent pas être attribuées uniquement à la stratégie pour le secteur privé, mais aussi à l'évolution positive du modèle opérationnel du FIDA, avec en particulier l'établissement d'une présence dans les pays, la supervision directe et l'appui à l'exécution; et ii) ils sont fondés sur le système d'autoévaluation du FIDA qui, bien qu'en constante amélioration, peut encore être renforcé pour une meilleure fiabilité. Enfin, les données récemment recueillies par le SYGRI montrent que la performance des projets en cours est plutôt satisfaisante dans des domaines spécifiques en rapport avec le développement du secteur privé, comme la durabilité probable des installations de transformation, de commercialisation et de stockage.
271. Les sept études de cas et les visites menées par les équipes d'évaluation valident dans l'ensemble la conclusion selon laquelle les projets plus récents du FIDA accordent plus de place aux questions de développement du secteur privé. Elles montrent en particulier que, dans la plupart des pays, le développement du secteur privé est de plus en plus souvent une dimension importante des projets financés par le FIDA, et les observations sur le terrain mettent en évidence un soutien substantiel au développement des chaînes de valeur, et notamment au développement des entreprises rurales, à la création d'emplois et à l'accès aux marchés. Entre autres questions, les sept études de cas ont fait apparaître trois enseignements clés qui pourraient contribuer à renforcer encore le travail du FIDA sur le secteur privé: i) l'engagement des pouvoirs publics et leur appui au développement du secteur privé sont essentiels pour que le FIDA puisse concevoir

des investissements efficaces dans le secteur du développement agricole et rural; ii) le FIDA doit utiliser tous les instruments dont il dispose (et pas seulement les opérations d'investissement) de manière plus efficace pour promouvoir le développement du secteur privé dans les pays emprunteurs; et iii) le programme de dons a été très peu utilisé pour appuyer le développement du secteur privé, par exemple pour promouvoir la concertation sur les politiques et la gestion des savoirs.

272. **Importance des processus opératoires institutionnels pour l'amélioration des résultats** (paragraphe 195 à 238). La stratégie prévoyait des adaptations à apporter à certains processus opératoires clés, concernant notamment la dotation en ressources humaines, la formation du personnel, l'apprentissage et la gestion des savoirs, ainsi que le suivi et les comptes rendus. Elle précisait en particulier un certain nombre de conditions de mise en œuvre à réunir pour que la stratégie puisse être appliquée de manière appropriée pour atteindre les résultats souhaités sur le terrain. Il s'agissait d'un ensemble de dispositions relativement modeste, reflétant peut-être la volonté de maintenir la stratégie à un niveau neutre sur le plan des coûts. Quoique peu ambitieuses, certaines de ces conditions n'ont pas du tout été remplies (par exemple, la désignation d'un membre du personnel pour superviser la mise en œuvre, l'élaboration de directives ou d'une boîte à outils spécifiques pour rendre la stratégie opérationnelle et la formation du personnel); la plupart des autres conditions n'ont été réalisées que partiellement. Il s'agit d'ailleurs là d'une constatation récurrente qui apparaît aussi dans de précédentes évaluations: l'institution consacre une attention appropriée à l'élaboration de ses nouvelles politiques, stratégies, initiatives et programmes pilotes, mais elle n'assure pas un suivi suffisant sur le plan des adaptations à apporter en conséquence à ses processus opératoires. Il en a été de même pour la mise en œuvre des programmes pilotes de supervision directe et de présence sur le terrain, de l'Initiative pour intégrer l'innovation et du Plan d'action pour l'intégration des questions de parité hommes-femmes dans les opérations du FIDA. Enfin, en ce qui concerne la gestion des savoirs, des initiatives ont vu le jour pour échanger des bonnes pratiques et des enseignements relatifs à la participation du secteur privé, tant au siège que sur le terrain, et entre le siège et le terrain. Il convient toutefois de multiplier ces initiatives, d'autant plus que le personnel semble être très peu informé de l'expérience et des approches suivies dans d'autres organisations à l'égard du développement du secteur privé.
273. **L'architecture organisationnelle et les effectifs actuels du FIDA** (paragraphe 207 à 211) ne suffisent pas pour promouvoir les partenariats du FIDA et entraîner l'adhésion du secteur privé. À l'absence, pendant de nombreuses années, d'un conseiller technique principal chargé des questions du secteur privé (nonobstant la nomination, en avril 2011, d'un conseiller technique principal par transfert latéral) s'ajoute le fait qu'un grand nombre d'agents opérationnels sur le terrain (les CPP) connaissent mal le secteur privé et n'ont pas une grande expérience des rapports avec ce secteur, notamment en termes de mobilisation des ressources, pour laquelle des aptitudes, des compétences et un savoir-faire spécialisés sont indispensables. Il est d'ailleurs assez rare de rencontrer des agents du FIDA ayant une expérience professionnelle antérieure dans le secteur privé. On n'a pas vu, non plus, d'efforts en vue de la conduite d'une formation systématique sur ce thème. Malgré cela, le FIDA a relativement bien réussi à adapter l'axe principal de ses opérations récentes pour couvrir davantage les chaînes de valeur, l'accès au marché et la création d'emplois. Pour acquérir un avantage comparatif dans l'établissement de liens entre les petits exploitants et les marchés, le FIDA devra toutefois renforcer les compétences et l'expérience globale de son personnel. Il lui faudra pour cela améliorer la gestion de ses ressources humaines, en adoptant notamment des incitations claires et un cadre de responsabilités qui récompensent le personnel pour les bons résultats obtenus dans le développement du secteur privé ou le tiennent responsable d'une manière ou d'une autre.

274. **Instruments pour le développement du secteur privé** (paragraphe 226 à 238). Le rapport d'évaluation note, en conclusion, que le FIDA dispose d'une série d'instruments (prêts, dons, concertation sur les politiques, partenariats et gestion des savoirs), mais ne les a pas encore pleinement mobilisés pour promouvoir le développement du secteur privé. Ainsi, la politique révisée de 2009 en matière de dons autorise, dans une certaine mesure, le FIDA à accorder des financements directs au secteur privé. Il faudra toutefois veiller à assurer des synergies entre les dons et les opérations d'investissement. Il pourrait être judicieux d'envisager un élargissement de la politique de dons à l'appui d'un engagement renforcé du secteur privé, de sorte que des dons puissent financer, par exemple, des apports de fonds propres ou de capitaux à des entités privées, mais aussi leurs coûts d'exploitation ou activités à long terme. Il existe donc des possibilités d'utiliser mieux et plus largement les instruments existants à l'appui du développement du secteur privé.
275. Dans le même temps, le rapport d'évaluation explique pourquoi le recours à des projets d'investissement financés par des prêts (souverains) – à l'heure actuelle, le principal instrument dont dispose le FIDA pour réduire la pauvreté rurale – ne constitue pas un outil efficace pour encourager le secteur privé à intervenir à l'appui des ruraux pauvres. Les gouvernements, par exemple, sont souvent réticents à l'idée d'utiliser des fonds publics pour appuyer des entités du secteur privé, et lorsqu'ils sont disposés à le faire, ils sont souvent incapables de garantir une gestion efficace de ces fonds. Le secteur privé, pour sa part, ne tient pas tellement à travailler en partenariat direct avec les institutions gouvernementales. C'est pourquoi la plus grande partie de l'aide apportée au développement du secteur privé par d'autres BMD prend la forme de prêts directs non souverains.
276. L'une des conclusions du rapport d'évaluation est que, s'il est essentiel de mieux tirer parti des instruments existants, les groupes cibles du FIDA, et en particulier les petits agriculteurs, n'en profiteront que marginalement. En revanche, si le FIDA pouvait accorder directement des prêts au secteur privé, y compris aux PME, aux entreprises de transformation agroalimentaire, aux institutions de microfinance, aux coopératives, aux associations paysannes, aux banques commerciales et à d'autres entités confrontées à la difficulté de mobiliser des ressources financières, cela se traduirait par des avantages significatifs pour les ruraux pauvres. Par exemple, des opérations directes telles que des fonds de garantie des prêts pour les banques commerciales pourraient contribuer à faciliter l'accès aux services financiers ruraux et aux produits connexes; ou encore, la fourniture de ressources d'investissement aux entreprises agroalimentaires en phase de démarrage renforcerait les possibilités d'apporter une valeur ajoutée à la production agricole des ruraux pauvres. Par conséquent, l'octroi par le FIDA de prêts directs au secteur privé, qui peuvent se présenter sous des formes diverses (prises de participation, fonds de garantie des prêts, capital-risque, crédits d'investissement, etc.), contribuerait à stimuler le développement induit par le marché parmi les ruraux pauvres, en particulier si ces instruments sont utilisés de manière cohérente et en synergie dans les programmes de pays, aux côtés des instruments habituels du FIDA pour le développement agricole et rural.

B. Recommandations

277. La direction du FIDA a entamé le processus de préparation d'une nouvelle stratégie pour le secteur privé, qui sera soumise au Conseil d'administration en décembre 2011. Le rapport d'évaluation estime effectivement opportun d'envisager une nouvelle stratégie et propose, à titre de contribution, les recommandations suivantes.

278. **Renforcer les instruments existants pour appuyer le développement du secteur privé** (paragraphe 265-271 et 274-275)⁵¹. Le FIDA accorde des prêts aux États, octroie des dons et mène des activités autres que des prêts (concertation sur les politiques, gestion des savoirs et partenariats). Le potentiel de ces instruments doit toutefois être pleinement exploité, et il faut en particulier faire en sorte qu'ils se renforcent mutuellement et qu'ils puissent contribuer de manière collective aux objectifs du FIDA en matière de développement du secteur privé.
279. **Renforcer la conception, la supervision et l'appui à l'exécution des projets financés par des prêts et incluant une composante de développement du secteur privé.** Il conviendra d'entreprendre une analyse plus approfondie des conditions nécessaires à l'obtention d'avantages en faveur des pauvres, ainsi que des risques éventuels d'une collaboration avec les entités du secteur privé participant à la chaîne de valeur des produits, tout en portant l'attention requise à la problématique hommes-femmes et aux questions environnementales. Le programme de dons devrait être utilisé pour apporter un appui complémentaire aux entités du secteur privé participant aux opérations du FIDA, y compris aux services d'assistance technique et de conseil visant à renforcer les capacités des entités du secteur privé. Cela pourrait éventuellement exiger un élargissement de la politique du FIDA en matière de dons.
280. **Veiller à ce que les COSOP formulent de manière cohérente comment seront établies les synergies entre les opérations d'investissement et les activités autres que les prêts pour appuyer le développement du secteur privé au niveau des pays.** Les recommandations spécifiques relatives à la concertation sur les politiques et aux partenariats sont résumées ci-après:
- i) **Concertation sur les politiques.** Le FIDA doit se montrer plus actif sur la question des politiques relatives au rôle du secteur privé dans la réduction de la pauvreté rurale, particulièrement au niveau des pays. Pour ce faire, il devra: i) profiter du processus de formulation du COSOP pour examiner de manière plus systématique les possibilités et les contraintes du développement du secteur privé rural et pour promouvoir, à l'échelon national, une concertation sur ces questions; ii) travailler en liaison plus étroite avec d'autres BMD pour faire en sorte que les questions relatives au développement du secteur privé en rapport avec l'agriculture soient inscrites à l'ordre du jour de leur dialogue avec les pouvoirs publics; et iii) faire un usage plus stratégique du programme de dons pour combler les lacunes dans la compréhension de ces questions par le FIDA et par le gouvernement, et fournir les bases analytiques d'un renforcement de la concertation sur les politiques.
 - ii) **Partenariats.** Il est nécessaire de renforcer les partenariats avec diverses institutions qui sont susceptibles d'améliorer le travail du FIDA. Premièrement, il serait important que le Fonds élargisse son dialogue, à l'échelle de l'institution et à celle des pays, avec les fondations et les organisations philanthropiques fortement orientées vers le secteur privé et capables de fournir des financements et des savoirs aux activités financées par le FIDA. Le Fonds devrait en outre renforcer sa collaboration avec les BMD, tant à l'échelle de l'institution qu'à celle du pays, en privilégiant, entre autres, la concertation sur les politiques, la gestion des savoirs et le cofinancement d'opérations, et en déterminant les possibilités de reproduire à plus grande échelle, par le biais d'opérations du FIDA, des innovations en rapport avec le développement du secteur privé passées avec succès par une phase pilote. Il conviendra en particulier d'explorer les possibilités de partenariat avec des organismes comme la SFI, habilitée à prêter directement au secteur privé et dont les financements sont perçus comme

⁵¹ Les numéros de paragraphe renvoient aux paragraphes clés des conclusions qui forment la base de chaque recommandation.

complémentaires par les gouvernements. Dans le cadre de partenariats de ce type, le FIDA pourrait appuyer les petits exploitants en leur fournissant du capital d'amorçage, du savoir-faire technique et des services de développement commercial pour qu'ils puissent entreprendre des activités plus productives et améliorer leur position dans la chaîne de valeur.

281. **Établir un mécanisme de financement pour le développement du secteur privé** (paragraphe 274-276). Le rapport d'évaluation conclut que le FIDA devrait exploiter pleinement le potentiel de ses instruments existants, mais que cela n'apporterait que des améliorations marginales aux groupes cibles du FIDA, et notamment aux petits paysans. Le rapport d'évaluation recommande par conséquent, outre la mise en œuvre de la première recommandation ("Renforcer les instruments existants pour appuyer le développement du secteur privé"), l'établissement d'un mécanisme de financement pour le développement du secteur privé, en vue d'acheminer directement des ressources vers les opérations du secteur privé en milieu rural, sans garantie de l'État. Cela ouvrirait de nouvelles possibilités qui permettraient au FIDA de mieux contribuer à la réalisation du premier Objectif du Millénaire pour le développement.
282. Le FIDA reconnaît maintenant que les petits agriculteurs ont besoin de services d'appui, qui vont de la fourniture d'intrants à la commercialisation de leur production, en passant par la transformation agroalimentaire. Le mécanisme proposé apporterait ainsi un appui à certains éléments de la chaîne de valeur susceptibles d'avoir un impact direct sur l'accroissement de la productivité des petits exploitants et l'amélioration de leurs revenus. La nouvelle stratégie du FIDA pour le secteur privé devra toutefois déterminer le type de soutien direct (prises de participation, garantie des prêts, capital-risque, crédits d'investissement, assistance technique et services de conseil) qui serait considéré comme prioritaire pour les ruraux pauvres.
283. Le mécanisme pourrait disposer d'un financement initial de 200 millions d'USD pour une période de cinq ans. Les États membres, les fondations et organisations philanthropiques et d'autres entités seront invités à y apporter une contribution volontaire. Le rapport d'évaluation reconnaît que l'octroi de prêts directs aurait d'importantes conséquences sur les systèmes juridique, financier et de supervision du FIDA, et exigerait en outre que le Fonds mette en place des normes de responsabilité sociale d'entreprise comme fondement de l'application du principe de prudence requis pour minimiser les risques des prêts directs aux entités privées. Il exigerait également le développement des capacités et du savoir-faire du personnel, ainsi qu'une structure organisationnelle appropriée. Le rapport d'évaluation reconnaît aussi que l'activité de prêt direct à des entités du secteur privé (prêts non souverains) exigera l'approbation du Conseil d'administration.
284. Le mécanisme serait doté d'un cadre de gouvernance précis, et d'un dispositif de suivi, d'évaluation et de compte rendu systématique. Le suivi permanent et la présentation de rapports annuels à la haute direction et au Conseil d'administration tout au long de la période quinquennale, en particulier, seront essentiels à son succès. Une évaluation approfondie du mécanisme et des projets financés, au terme des cinq années, servira de base à la décision, à prendre avec les organes directeurs du FIDA, sur le point de savoir si les prêts directs au secteur privé devraient devenir un instrument régulier à la disposition du FIDA dans ses efforts de réduction de la pauvreté rurale, ainsi que sur la taille et la localisation administrative du mécanisme.
285. **Évaluer les ressources humaines et l'architecture organisationnelle du FIDA** (paragraphe 272-273). La direction devrait entreprendre une évaluation approfondie de l'architecture organisationnelle du FIDA ainsi que des capacités et des besoins en ressources humaines aux fins de l'activité de développement du secteur privé, y compris la gestion du mécanisme et la promotion du développement du secteur privé en général. Le Fonds pourrait ainsi déterminer la

structure organisationnelle la plus appropriée et la dotation en personnel qui lui permettront de mieux s'engager à l'avenir auprès du secteur privé, et d'en mobiliser les ressources. Il faudra explorer, à cet égard, la solution consistant en une nouvelle réorganisation, avec la création d'une unité organisationnelle spécifique (division⁵² ou département) chargée de promouvoir les travaux du FIDA en matière de développement et de participation du secteur privé. La réorganisation pourrait conduire à regrouper les principaux agents travaillant actuellement sur les questions en rapport avec le secteur privé (conseillers techniques principaux en matière de développement du secteur privé, de finance rurale, etc.), dans le cadre d'un programme plus pertinent et spécialisé de promotion du développement et de la participation du secteur privé. Cette évaluation devrait également conduire à la définition d'un cadre adéquat d'incitations et de responsabilité pour les travaux du FIDA avec le secteur privé..

286. Il est en outre recommandé que le FIDA organise à intervalles réguliers des examens par les pairs sur ses activités et son architecture en rapport avec le secteur privé, en s'inspirant des examens par les pairs externes qui ont été menés sur les services financiers ruraux et la fonction d'évaluation du FIDA. Les examinateurs seraient notamment des homologues et des spécialistes d'autres organismes de développement mandatés pour étudier la pertinence, l'efficacité et l'efficience des travaux du FIDA et sa structure organisationnelle en rapport avec son engagement auprès du secteur privé, et ils proposeraient des recommandations d'amélioration sur la base des meilleures pratiques existantes.
287. **Définition du secteur privé** (paragrapes 258 et 262). La nouvelle stratégie devrait adopter, pour les besoins spécifiques du FIDA, une définition plus précise et mieux ciblée du secteur privé, tenant compte du mandat du Fonds, qui est d'aider les ruraux pauvres. Cette définition devrait reconnaître que les acteurs du secteur privé constituent un groupe hétérogène, avec des capacités et des besoins différents. Elle devrait favoriser les partenariats avec des entreprises privées capables de fournir des ressources et des services qui améliorent les moyens de subsistance et les revenus des ruraux pauvres.
288. **Processus d'élaboration de la nouvelle stratégie du FIDA pour le secteur privé** (paragraphe 264). Il est recommandé que la stratégie soit élaborée sur la base de consultations au sein du FIDA, pour que toutes les contributions essentielles soient dûment prises en compte et pour renforcer l'appropriation en vue de sa mise en œuvre. Il faudra aussi mener des consultations sélectives avec des partenaires extérieurs afin d'obtenir une vision plus générale de la stratégie et un retour d'information. Ces partenaires pourraient inclure les organisations paysannes, les ONG, d'autres IFI et organismes de développement travaillant déjà avec le secteur privé (SFI, USAID, BafD, etc.), ainsi que des entités du secteur privé.

⁵² En suivant, par exemple, le modèle de la création récente d'une Division centrale environnement et climat, avec notamment l'affectation de personnel spécialisé dans chacune des divisions régionales travaillant sur le même thème.

APPENDIX 1**Definition of Evaluation Criteria Used by IFAD Office of Evaluation**

<i>Criteria</i>	<i>Definition^a</i>
Project performance	
<ul style="list-style-type: none"> • Relevance 	The extent to which the objectives of a development intervention are consistent with beneficiaries' requirements, country needs, institutional priorities and partner and donor policies. It also entails an assessment of project coherence in achieving its objectives.
<ul style="list-style-type: none"> • Effectiveness 	The extent to which the development intervention's objectives were achieved, or are expected to be achieved, taking into account their relative importance.
<ul style="list-style-type: none"> • Efficiency 	A measure of how economically resources/inputs (funds, expertise, time, etc.) are converted into results.
Rural poverty impact^b	
<ul style="list-style-type: none"> • Household income and assets 	Impact is defined as the changes that have occurred or are expected to occur in the lives of the rural poor (whether positive or negative, direct or indirect, intended or unintended) as a result of development interventions. Household income provides a means of assessing the flow of economic benefits accruing to an individual or group, whereas assets relate to a stock of accumulated items of economic value.
<ul style="list-style-type: none"> • Human and social capital and empowerment 	Human and social capital and empowerment include an assessment of the changes that have occurred in the empowerment of individuals, the quality of grass-roots organizations and institutions, and the poor's individual and collective capacity.
<ul style="list-style-type: none"> • Food security and agricultural productivity 	Changes in food security relate to availability, access to food and stability of access, whereas changes in agricultural productivity are measured in terms of yields.
<ul style="list-style-type: none"> • Natural resources and the environment and climate change 	The focus on NRE involves assessing the extent to which a project contributes to changes in the protection, rehabilitation or depletion of NRE. It also assesses any impacts projects may have in adapting to and/or mitigating climate change effects.
<ul style="list-style-type: none"> • Institutions and policies 	The criterion relating to institutions and policies is designed to assess changes in the quality and performance of institutions, policies and the regulatory framework that influence the lives of the poor.
Other performance criteria	
<ul style="list-style-type: none"> • Sustainability 	The likely continuation of net benefits from a development intervention beyond the phase of external funding support. It also includes an assessment of the likelihood that actual and anticipated results will be resilient to risks beyond the project's life.
<ul style="list-style-type: none"> • Promotion of pro-poor innovation, replication and scaling up 	The extent to which IFAD development interventions have: (i) introduced innovative approaches to rural poverty reduction; and (ii) the extent to which these interventions have been (or are likely to be) replicated and scaled up by government authorities, donor organizations, the private sector and others agencies.
<ul style="list-style-type: none"> • Gender 	This criterion assesses the efforts made to promote gender equality and women's empowerment in the design, implementation, supervision and implementation support, and evaluation of IFAD-assisted projects.
Overall project achievement	
	This provides an overarching assessment of the project, drawing upon the analysis made under the various evaluation criteria cited above.
Performance of partners	
<ul style="list-style-type: none"> • IFAD • Government • Cooperating institution • NGO/CBO^c 	This criterion assesses the contribution of partners to project design, execution, monitoring and reporting, supervision and implementation support, and evaluation. The performance of each partner will be assessed on an individual basis with a view to the partner's expected role and responsibility in the project life cycle.
^c community-based organization	

a. These definitions have been taken from the Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management* and from the IFAD Evaluation Manual (2009).

b It is important to underline that the new manual also deals with the “lack of intervention”. That is, no specific intervention may have been foreseen or intended with respect to one or more of the five impact domains. In spite of this, if positive or negative changes are detected and can be attributed in whole or in part to the project, a rating should be assigned to the particular impact domain. On the other hand, if no changes are detected and no intervention was foreseen or intended, then no rating (or the mention “not applicable”) is assigned.

APPENDIX 2



**Document of the
International Fund for Agricultural Development**

**IFAD's Engagement with the Private Sector
in Rural Poverty Reduction**

Corporate-level Evaluation

Approach Paper

17 May 2010

Office of Evaluation

I. Background

A. Changing perception of the role of the private sector in rural poverty reduction

289. The involvement of government in the rural economy began in colonial times and was carried over into post-colonial states. There was a perception that market failures and the diseconomies of scale of small farmers called for a major presence on the part of government, extending in Communist societies to the production process itself and, in other countries, to a mix of state marketing boards to supply inputs and market outputs at controlled prices, and a range of supporting institutions: government research and extension services, and specialized agricultural development banks.

290. Until the late 1970s, these perceptions of the need for large-scale government intervention, and not only in agriculture but in all sectors of the economy, dominated the development paradigm. Five-year development plans continued to assign a dominant role to government, whereas the private sector was given a limited role and often with a degree of suspicion about whether or not it had the necessary commitment to the public good. Closed economy, import-substitution models still prevailed despite the advancing 'East Asian Miracle'. Capital transfers were still predominantly public-sector driven, and export-led growth was just gaining acceptance. The idea that the private sector should lead economic development in terms of investment, innovation and employment generation was appropriate for developed nations but government planning and direct involvement was needed in poor countries.

291. Over the past 30 years, the paradigm has shifted. Most governments have now withdrawn from direct production for the market in agriculture and manufacturing through the privatization of enterprises, including, in many cases, banking institutions. In many countries, even infrastructure has become privately owned or managed to some degree. The major role of government has shifted from being a direct investor and player to that of creating an enabling environment of appropriate policies and institutions that encourage the private sector to be the engine of growth. This paradigm shift is encapsulated in the Report of the 2003 United Nations Commission on the Private Sector and Development (see Box 1 below).

292. Before this change in the general paradigm, the small farm sector, perhaps the largest private-sector activity in most developing countries was dominated by government activities in production, markets and investments. The past 10-15 years have seen an acceleration of this shift as it impacts the small farm sector. A number of areas of significant change may be identified, including: (i) in most countries, the full-scale retreat of the state from rural marketing activities; (ii) increased private provision of agricultural services and technologies; (iii) the exponential increase in private remittances; (iv) more dynamic private agribusiness sectors in some regions; (v) the supermarket revolution, especially in Latin America; (vi) the advent of new microcredit channels in rural areas; and (vii) the growing role of private foundations and public-private partnerships in development assistance.

293. Reflecting these changes, in 2005, IFAD prepared a new private-sector strategy document¹, which noted that only in the past 10-20 years has "*... the economic environment within which the rural poor seek their livelihood ... changed substantially in many developing countries*". In Africa and Eastern Europe "*...governments that used to play a key role in the organization of economic relations have now largely withdrawn from productive activities*". In Asia, traditional government involvement in the provision of inputs and in purchasing and/or fixing prices in product markets has been subjected to market forces and competition from the private sector. "*In Latin America as well, economic reforms over the last two decades have meant that productive economic activities – including the provision of rural services, once dominated by state organizations – have been opened up to the market*".

¹ IFAD's Private-Sector Development and Partnership Strategy (document EB 2005/84/R.4/Rev.1).

294. The aforementioned private-sector strategy document goes on to argue that *"In this new and dynamic global environment, the role of the private sector is becoming ever more important. The private sector provides most income-generating activities and job-creation opportunities, and is increasingly becoming the driving force for economic growth and poverty reduction. IFAD's target groups (i.e. small farmers, herders, woman-headed households, rural wage-earners, rural micro entrepreneurs and small agricultural traders) represent a large part of the private sector in developing countries; and rural poor people interact on a daily basis with other private operators in order to access resources, buy inputs, use technology, receive services, obtain credit, or sell their services and products"*.

Box 1: Report of the United Nations Commission on the Private Sector and Development

As late as 2003, the Secretary-General of the United Nations felt the need to appoint a commission on the private sector and development. The report issued in March of 2004 made a strong case for the importance of the private sector in poverty reduction.

"The Commission believes that any approach to private-sector development—and the policy and action recommendations that accompany it—should be grounded in the realization that the savings, investment and innovation that lead to development are undertaken largely by private individuals, corporations and communities."

"Small and medium enterprises can be engines of job creation—seedbeds for innovation and entrepreneurship. But in many poor countries, small and medium enterprises are marginal in the domestic ecosystem. Many operate outside the formal legal system, contributing to widespread informality and low productivity. They lack access to financing and long-term capital, the base that companies are built on."

"This report is about walking into the poorest village on market day and seeing entrepreneurs at work. It is about realizing that the poor entrepreneur is as important a part of the private sector as the multinational corporation. It is about acknowledging that the private sector is already central to the lives of the poor and has the power to make those lives better. It is about using the managerial, organizational and technological innovation that resides in the private sector to improve the lives of the poor."

"It is about unleashing the power of local entrepreneurs to reduce poverty in their communities and nations. Entrepreneurship flourishes perhaps most in small and medium firms with significant potential to grow and innovate. This dynamic segment is typically the hotbed of entrepreneurship and innovation. It can drive economic growth, create jobs and foster competition, innovation and productivity".

295. There are, however, challenges: new markets do not always evolve in ways that allow small rural producers and entrepreneurs to capture the opportunities that might open up in the new environment. *"As a result, the general move towards economies in which market forces and the private sector play a central role does not always reflect the interests of the rural poor. IFAD has an essential part to play in equipping the rural poor to interact more equitably with new market forces and in making market relationships work for them."* (IFAD's private-sector strategy)

B. Evolution of IFAD's approach to private-sector development and partnership

296. For a number of reasons, the task of reducing rural poverty is one of the most challenging aspects of agriculture and rural development. Government rural and agricultural policies and institutions have been often captured by elites or rent-seeking groups; the bureaucrats who run them have little incentive to do so in an effective and efficient manner. The rural poor are also at the end of the queue for public investments in the social and

physical infrastructure needed to reduce their costs of production and marketing and improve their livelihoods. Diseconomies of scale often make it unattractive to the private sector to serve the small farmer, or small rural entrepreneur, with the knowledge, finance, inputs and markets needed to raise productivity. Small rural operators are generally un-organized and have limited bargaining power in the face of monopoly suppliers of inputs and buyers of outputs. The cooperative movement with the potential for increasing the bargaining power of small farmers proved to be only very intermittently successful. Some effective models are being pioneered by NGOs on a micro scale but, for the most part, they are not being systematically piloted or scaled up. Similarly, diseconomies of scale affect the interest and capacity of the large multilateral institutions to serve the rural poor, given the high cost per beneficiary of such programmes and the premium on local knowledge.

297. IFAD was established to support government efforts to reduce rural poverty, but in practice its approach to development has been a pragmatic one that involves seeking out projects that support rural poverty reduction. Inevitably, however, since IFAD works through governments and helps to implement programmes that they design and support, much of the emphasis of its activities over the years has been on making public interventions more effective for the rural poor. It was perhaps the recognition that, in this process, the Fund might not be taking full account of the potential role the private sector could play in rural poverty reduction that led donors at the Consultation on the Sixth Replenishment of IFAD's Resources in 2002 to request Management to provide the Executive Board with a *"strategy for achieving greater involvement of private-sector participants in IFAD programmes, through co-financing and other forms of partnership consistent with IFAD's mission"*.

298. In September 2004, a comprehensive document setting out IFAD's **strategy for private-sector development and partnership** was submitted to the Executive Board. The Board approved the principles underlying IFAD's strategy but requested a simplified and more operational document with a results framework to be resubmitted to its Eighty-Fourth Session in April 2005. The revised strategy document was approved in April 2005 and, in so doing, the Board also requested that the Office of Evaluation (IOE) should evaluate the strategy some years into its implementation.

299. The IFAD Strategic Framework 2007-2010 includes strategic objectives regarding: "transparent and competitive agricultural and produce markets"; and "opportunities for rural, off-farm employment and enterprise development". Expected operational outcomes include: *"Increased private-sector investment in rural areas: In the rural areas of developing countries, the smallholder farmer, the small-scale produce trader and the multinational agroprocessing company all form part of the private sector. Stimulating private-sector investment in rural areas, and ensuring that it works to the benefit of poor rural people in IFAD's key areas will be one of IFAD's key operational outcomes. Guided by its 2005 Private-Sector Development and Partnership Strategy, IFAD will work with a range of upstream and downstream market intermediaries – national rather than international wherever possible –and help them to reduce their risk and transaction costs, access sources of financing, build their capacity and outreach, and participate in national processes for policy development."*

300. The Report of the Consultation on the Eighth Replenishment of IFAD's Resources (February 2009)² states that a strong and diverse private sector, providing agricultural inputs, production and financial services and markets, which poor rural producers are able to access and use, is critical for increasing their agricultural production and incomes. Under its private-sector strategy, IFAD can do much to engage and forge partnerships with a growing number of private-sector actors. It is, for example, working to link rural producers to export markets and to bring privately-owned financial institutions into rural finance operations. The Report of the Consultation further noted that, during the Eighth Replenishment period, IFAD would continue to work through its regular operations and within the framework of IFAD's private-sector strategy to build the conditions for successful private-sector partnerships between smallholder

² See document GC 32/L.5.

farmers and other economic agents. Several agencies provide direct support to the private sector but few, if any, prioritize investments in agriculture that bring direct benefits to very poor rural communities – though some are now considering the possibility of doing so³. IFAD will strengthen its partnerships with these agencies to find ways to stimulate such investments. The Report of the Eighth Consultation reiterated that IOE would conduct an evaluation of IFAD's private-sector strategy in 2010, and that the findings of that exercise would provide lessons for future engagement.

301. With regard to the latter, IOE has accumulated a fair amount of experience in evaluating IFAD activities involving the private sector. One of the main lessons that numerous country programme and other evaluations highlight is that the commercialization of small farmers is extremely important to take them out of poverty. Small farmers have the potential to act as small entrepreneurs and can therefore be instrumental in ensuring food security and growth. Also, in the context of preparing the 2009 Annual Report on the Results and Impact of IFAD Operations (ARRI), an issues paper was produced that examined in detail the opportunities and challenges associated with promoting access to input and output markets, including the role of the private sector in the process. A workshop was organized with representatives of IFAD Management and staff to discuss the main issues and identify priority areas for moving forward. Some of the main issues emerging from the workshop included: (i) the need to better understand value chains⁴, in which the private sector plays a prominent role; (ii) diversifying approaches to rural finance throughout the value chain and not just at the farm level; (iii) the importance of innovation; (iv) working on developing public-private partnerships; and (v) sharing knowledge both within and outside IFAD. Box 2 from the ARRI below summarizes some key discussion points related to improving access to markets.

302. During the Eighth Replenishment of IFAD's Resources, discussions were also held on the possibility of establishing a new facility to promote private-sector investment in rural areas, the aim being to provide investment finance directed to the private sector and to policy/institutional support to help establish an enabling environment for private-sector development. It was also recognized that IFAD should assess the need for and feasibility of developing new instruments to engage with the private sector, including through non-sovereign lending and equity investments. IFAD agreed that "If such a need is identified, a proposal for IFAD's role and instruments, fully consistent with IFAD's mandate, will be prepared and presented for approval to IFAD's Executive Board by December 2010", even though it was felt more appropriate to defer such a presentation until after the present evaluation had been completed. Finally, it is worth underlining that in 2009 the Executive Board approved IFAD's new grants policy, which for the first time opened the window for financing private-sector entities involved in IFAD-supported activities in borrower countries.

³ The agencies identified included the International Finance Corporation (IFC); the African, Asian and Inter-American Development Banks (AfDB, AsDB, IDB); Inter-American Investment Corporation; European Bank for Reconstruction and Development (EBRD); and bilateral agencies such as the German Investment and Development Company; Agence Française de Développement; Promotion et Participation pour la Coopération Économique (both of France); Capital for Development Group of the United Kingdom; and Swedfund of Sweden.

⁴ In the context of the approach paper, a value chain is defined as the entire chain of activities for firms and distribution networks operating in a specific industry (thus, for an agricultural product, running the gamut from growing a particular crop, including the provision of inputs and technical services, to the processing, logistics, distribution, marketing and final sale). Value-chain analysis is then used as a means of identifying poverty-reduction strategies/activities that would upgrade and add value for IFAD's target group in the various steps/activities that make up the chain.

Box 2. Key findings on market access, ARRI 2009

There is now a more systematic and focused approach to market access and value chain analysis than in the past. The design of projects approved over the last few years is quite different to those covered by completion evaluations undertaken to date.

Partnerships with the private sector and other development agencies are important, but can be difficult to forge. IFAD needs to develop better models for working with the private sector, developing public/private-sector partnerships and working with other international organizations.

There is a need for more flexible and diversified financing instruments, such as lending to the private sector. Conventional instruments limit what IFAD can do in terms of addressing value chain constraints, especially those beyond the farm, such as the financing constraints faced by larger operators that poor people may depend upon both for farm inputs and for marketing and processing services.

Government policy is important in shaping market opportunities and constraints. Policy dialogue is vital and, although IFAD's ability to influence policy may be limited, it will need to generate a better understanding of how policy can affect project outcomes.

The trade-offs between targeting the poor and commercializing production give rise to concern. However, they may be addressed by a more in-depth analysis of poor people's needs, the use of social safety nets, and by equipping the poor with the skills they need to access labour markets.

C. The 2005 IFAD Strategy for Private-Sector Development and Partnership⁵

303. The Fund's private-sector strategy of 2005 starts by carefully and fully defining what IFAD means by the private sector. It states that the rural private sector includes a whole continuum of economic agents, ranging from subsistence or smallholder farmers, rural wage-earners, livestock herders, small-scale traders and microentrepreneurs; to medium-sized, local private operators such as input suppliers, microfinance institutions, transporters, agroprocessors, commodity brokers and traders; to other, bigger market players that may or may not reside in rural areas, including local or international commodity buyers and sellers, multinational seed or fertilizer companies, commercial banks, agribusiness firms and supermarkets. Associations of farmers, herders, water users or traders also constitute an important part of the private sector.

304. The strategy further underlines that IFAD's direct target group is the rural poor, who tend to be concentrated at the smaller end of the private-sector continuum. This group is considered part of the private sector because, in essence, it comprises agro- or rural-based microentrepreneurs who make their own economic decisions regarding what to produce and how to produce it, what to buy and sell, who to buy from and sell to, how much to buy or sell, and when. IFAD will concentrate its efforts on supporting the development of this private-sector target group. However, since the livelihoods of its target group are often dependent on other private-sector operators, IFAD will also support or partner with those private-sector operators that can provide improved income-generating opportunities for the target group.

305. After briefly identifying the variety of economic constraints that limit the potential for growth of private agents – including lack of access to knowledge and skills; inappropriate institutional and policy framework; and inadequate rural infrastructure – the strategy stresses that in order to stimulate private-sector-based rural economies to the benefit of the poor, what is needed is not only a lessening of the obstacles that each group faces on its own terms but the creation of conditions that can facilitate fair market relations among the various players. In partnership with the public sector, other donors, NGOs and relevant private organizations,

⁵ Part of the text in this section has been taken from the IFAD private-sector strategy document of 2005.

there is an important role for IFAD to play in helping both the rural poor and other private operators overcome the various market constraints, and in making their market-based relationships more profitable and appealing, resulting in win-win situations for both groups.

306. The strategy document discusses the evolution of IFAD's engagement with the private sector. It specifically notes that since its foundation, IFAD has been supporting the private sector as represented by smallholder farmers and other rural poor residents. As recently as 10-20 years ago, and to some extent even today, the rural poor were looked upon mainly as local producers with few linkages to the rest of the economy. Indeed, early IFAD-supported projects focused mainly on boosting food production and improving the food security of rural households (within a largely 'subsistence economy' model). This called for financing the delivery of non-market-based, public rural services (such as extension, credit and infrastructure) and the capacity-building of public institutions. As noted earlier, the environment in which IFAD's target groups produce, work and obtain services has changed substantially over the past 10-20 years. The withdrawal or reduction of the state's role in providing services and purchasing outputs means that the private sector is increasingly fulfilling this role, or is at least expected to do so. This reinforces and underscores the fact that smallholder farmers and other rural entrepreneurs are private-sector actors operating in a much wider and dynamic context. Private-sector-driven economies have now created real opportunities for many rural poor residents, but there are also major challenges. Left to themselves, markets for goods and services in poor rural areas are not automatically more efficient than the state-led or mixed systems they have replaced. And even where they are, they certainly do not guarantee benefits to poor and un-organized rural producers, who do not easily gain access to these markets.

307. The objective of the 2005 strategy is to increase pro-poor private-sector operations and investment in rural areas. Three broad lines of action are called for: (i) policy dialogue for local private-sector development; (ii) investment operations to support local private-sector development; and (iii) partnerships with the private sector in order to leverage additional investments and knowledge for rural areas.

308. The strategy underlined the need for IFAD to develop guidelines (or a tool kit) for its operations staff to assist them in operationalizing the strategy, but they do not appear to have been formulated. Provision for staff training on partnering or engaging with the private sector was also foreseen. A staff member of the Programme Management Department (PMD) was to be appointed as focal point for the private sector.

309. The strategy included a results framework with 16 key performance indicators (e.g. at least 15 per cent of IFAD-funded projects will cofinance with, or generate complementary investments from, the private sector), and all targets in the results framework were expected to be reached by end-2008. In order to measure results and impact, IFAD's Results and Impact Measurement System and related monitoring and reporting tools were to be expanded or revised to capture the key indicators specified in the private-sector strategy. Reporting to the Executive Board was to be done by means of the Progress Report on the Project Portfolio (since merged into the Report on IFAD's Development Effectiveness). However, no section is devoted specifically to engagement of the private sector.

310. It is important to note that the global economic crisis has led to questioning of the appropriate balance between public regulation and private economic activity, and this questioning extends to the role of the state in agriculture. Problems associated with soaring food prices in mid-2008, for example, led many countries to re-think the implications of food security for domestic policy. As such, any evaluation of the 2005 private-sector strategy should also look at its continuing relevance in the light of events since it was published.

II. Objectives of the Evaluation

311. This is the first corporate-level evaluation of IFAD's engagement with the private sector. The 2005 strategy is rooted in IFAD's long-standing engagement with the private sector in the context of its operations. The underlying assumption of the strategy is that IFAD faces institutional constraints leading to sub-optimal engagements with the private sector. By addressing some of these constraints, increasing awareness of good practices among governments and IFAD staff, and defining a clear and measurable results framework, IFAD could play a more effective role in reducing rural poverty.

312. The core of the evaluation will be to assess the relevance of the 2005 private sector strategy against the results framework (2005-2008) laid out in the strategy. The evaluation will review IFAD's efforts to implement the strategy through a review of selected IFAD policies, country strategies, programme design and implementation, as well as attention to private sector in its non-lending activities (knowledge management, policy dialogue, partnership building, and grants).

313. The evaluation will not, however, be limited to examining the relevance, implementation and achievements of the 2005 private-sector strategy, but will also assess more broadly the evolution of IFAD's approaches and results in engaging the private sector over the years, and identify good practices and lessons for future operations. Therefore, the specific objectives of the evaluation are to:

- (i) determine the relevance and evaluate the implementation of IFAD's 2005 private-sector strategy;
- (ii) assess the evolving approaches and results of IFAD's engagement with the private sector;
- (iii) examine the instruments and experiences of other development organizations in engaging private sector in agriculture and rural development, with the aim of identifying good practices that could be pertinent for IFAD; and
- (iv) generate a series of findings and recommendations that may serve as building blocks for IFAD's future engagement with the private sector.

III. Evaluation Approach, Methodology and Process

A. Evaluation Approach

314. **Period of coverage.** The evaluation will focus particularly on the activities funded by IFAD since 2003, which coincides with the decision by Member States during the Sixth Replenishment of IFAD's Resources (2002) for the Fund to develop "a strategy for achieving greater involvement of private-sector participants in IFAD programmes". In order to gain an appreciation of results on the ground, use will be also made of existing IOE evaluations and self-evaluation reports by IFAD Management prepared since 2003. In this regard, it should be borne in mind that these evaluations mostly cover projects that were designed in the mid-1990s and early 2000s but were under implementation until recently, and, as such, do not constitute the distant past.

315. **Key components of the evaluation.** There are four components that constitute the core building blocks of the evaluation, which will contribute to the preparation of the main evaluation report. In terms of its implementation, the evaluation will be conducted in phased manner (see section III C: Phasing of the evaluation).

- (i) The first component of the evaluation is a strategy review and portfolio scan, which is intended to look at achievements against the results framework of the 2005 strategy and provide an overview of the results of IFAD-funded operations with respect to the private sector.
- (ii) The second component involves country case studies. Eight countries will be selected for in-depth review to validate the findings of the strategy review and portfolio scan, as well as to identify good practices and the causes of less good performance in private sector engagement. The final list of countries to be covered will be determined during the desk review phase of the evaluation (see paragraph 39).
- (iii) The third component is a review of selected corporate business processes, which looks at how IFAD manages its internal process, including skills availability and development, to support its private sector agenda.
- (iv) The fourth component is a comparator study, looking at how other institutions are promoting the rural private sector

316. **The strategy review and portfolio scan.** This component will seek to provide an overview of IFAD support for private-sector development. It will entail reviewing: (i) selected corporate strategies, and recent country strategies and project designs to determine their coherence with the 2005 private-sector strategy; and (ii) the results of IFAD's private-sector engagement by mining existing evaluation and self-evaluation reports. Efforts will be made to benchmark the results across the five geographic regions where IFAD operates, and to identify lessons learned specific to different countries to enable cross-fertilization and exchanges of experience. This will be done by collecting data based on a review of evaluation and operational documents, and by holding a series of bilateral and focus group discussions with IFAD Management and staff. This component is also expected to generate key hypotheses and issues that merit deeper investigation and follow-up during the country work phase (see paragraph 30).

317. An important element of the strategy review and portfolio scan will be a review of the range of instruments (e.g. loans, grants) that IFAD has at its disposal and the corresponding challenges and opportunities they offer to promote the involvement of private-sector entities. For example, one key question is how effectively IFAD can promote private-sector engagement and development with loans provided to governments. In addition, the strategy review and portfolio scan will provide some analysis of IFAD's private-sector engagement at the corporate level, for example, by looking at the volume of funds raised from the private sector to cofinance IFAD-supported programmes, and the role of corporate and regional grants that have been given to the private sector (e.g. the Farmers Forum, etc.). A specific working paper will be prepared by the evaluation team to summarize the outcome of the strategy review and portfolio scan.

318. **Country case studies.** Eight countries will be covered under this component of the evaluation. The main objective of the country case studies is twofold: (i) to validate the results and hypotheses emerging from the strategy review and portfolio scan; and (ii) to identify good and less-good practices in private-sector engagement and the underlying causes for the same. A tentative list of countries developed in consultation with the PMD, to be confirmed following the strategy review and portfolio scan, include: Albania, Ghana, Guatemala, Pakistan, Peru, Sri Lanka, Uganda and the United Republic of Tanzania. Owing to resource and time limitations, country visits will be only undertaken to Albania, Ghana, Guatemala, Sri Lanka and Uganda. All studies will make use of available evaluation and other reports as well as interviews with IFAD staff. For the five case studies that will entail country visits, information will be also collected from partners at the country level and during visits to selected IFAD-funded projects. A country working paper will be prepared for each of the eight countries covered under this

component of the evaluation. The specific methodology to be followed in preparing the country case studies is discussed below (see Section III, B).

319. Review of corporate business processes. Apart from assessing results of private-sector engagement in IFAD operations, the evaluation will look more broadly at IFAD's organizational capabilities and processes to ensure appropriate engagement with the private sector. An assessment will be made of the adequacy of organizational capabilities (e.g. culture, direction/leadership, competencies including staff skills and incentives, learning, etc.), as well as IFAD's structure and processes (e.g. quality enhancement and quality assurance, supervision and implementation support, results measurement and reporting, country presence, evaluation, etc.) for private sector engagement. A dedicated working paper on the topic will be prepared by the evaluation team.

320. Comparator study. The fourth component of the evaluation will involve reviewing the strategies, policies, instruments and experiences in the private-sector engagement of selected development agencies. The aim of the review will be to identify lessons that may be suitable – with due adaptation – to IFAD's own context and priorities. The study will be largely based on a review of documents and, selectively, discussions with key informants in the development organizations covered. The proposal is to cover a selection of institutions with a similar mandate to IFAD⁶. As part of the assessment of the adequacy of IFAD's instruments (see paragraph 29 above), the comparator study will also review the synergies between private-sector lending windows such as the IFC, Asian Development Fund and African Development Fund with the regular operations of the World Bank/IDA, AsDB and AfDB, respectively. In addition, an effort will be made to capture the experience of IFC, EBRD and the Commonwealth Development Corporation in providing support to agroprocessing operations. A specific evaluation working paper will be prepared on the comparator study, which will also inform the draft final evaluation report.

B. Country Case Study Methodology

321. The main objectives of the country case studies are outlined in paragraph 30 above. The eight country case studies will look at a wide range of actual and potential support for rural private-sector development through IFAD-funded operations. The essential unit of the evaluation will be the country programme. The starting point will be to look at the country strategy and programme over time and, specifically, the operations funded before and subsequent to the approval of the 2005 private-sector strategy. Concretely, this will involve reviewing both past operations and more recent activities. For this purpose, the role of the rural private sector will be categorized as follows:

- (i) The first category is rural on-farm. Among other issues, here the evaluation will be looking at the dimension of private-sector support for small farmers in the form of research, extension, training, seed multiplication, input supply, harvesting and on-farm storage.
- (ii) The second category is the value chain. Here, the emphasis is on the link between the farm and the output market through processing, product certification, off-farm storage, transportation, the role of supermarkets, etc. This has become an increasing part of IFAD-funded projects in recent years. It is estimated that no less than 50 per cent of 2008 projects had some component or aspect relating to value chain development.

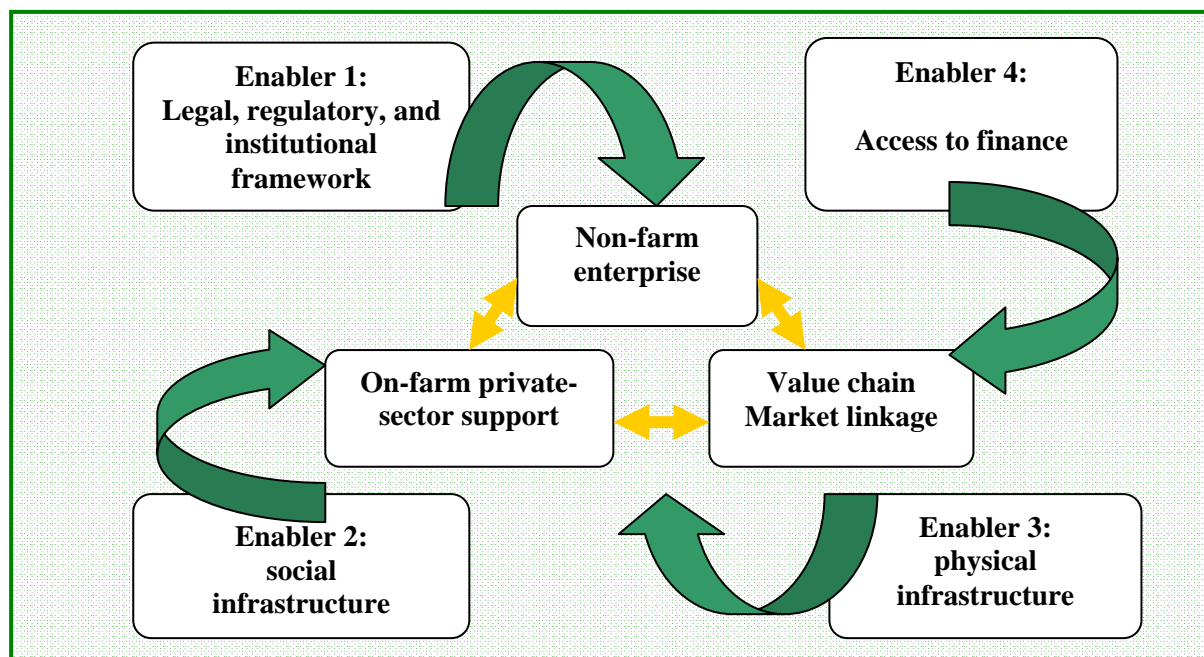
⁶ AfDB, Agence Française de Développement, AsDB, Commonwealth Development Corporation, Department for International Development (United Kingdom), EBRD, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), IDB, IFC, International Food Policy Research Institute, United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) and the World Bank.

- (iii) The third category is rural non-farm enterprise. The focus here, inter alia, is on support for enterprise development, skills training – both business and technical, and venture capital support.

322. In each of these areas, a number of public and private institutions are engaged in providing technical, commercial and financial support for the rural private sector. In order for the private sector to grow and contribute effectively to rural poverty reduction, however, a number of key enablers need to be in place (see Figure 1).

- The first of these is the *legal, regulatory and institutional framework* for private-sector development. The lessons of the past point to the need for fair and transparent rules of the game governing private sector activities. These range from broad political and social stability and effective governance, to land tenure practices, land registration, competition policy and regulation, property rights and a host of other factors that determine the context in which the private sector operates. IFAD's engagement in tribal land rights in India is an important example of its work in this area. Aspects of the institutional framework also include the effects of taxes and incentives for private-sector engagement and support for efforts to develop public-private partnerships.
- *Social infrastructure* is also an important determinant of the level and growth of the private sector. Higher levels of education, better standards of health and effective community structures all contribute to an environment in which the private sector can function.
- *Physical infrastructure* in the rural areas is generally recognized as a necessary condition for private-sector development. As farm products move up the value chain to local markets, to processing and to more distant urban and international markets, the quality of physical infrastructure – including water management structures, soil and land improvement, roads including feeder roads, bridges, railways, power supply, and communications infrastructure – becomes an increasingly significant determinant of the rate of growth of private enterprise. Physical infrastructure at the farm and community levels plays an important part of many IFAD-funded operations.
- *Access to rural finance* is another enabler of the development of the rural private sector. One of the important developments of the past two or three decades has been the growth of rural microfinance and the recognition of the important role it can play, particularly in on-farm enterprise development, health and weather insurance, and in encouraging off-farm enterprises such as the establishment of artisan production and local services. But once these enterprises grow, they need access to the commercial banking system and to more sophisticated financial products.

Figure 1: Key components and enablers of private-sector engagement in IFAD operations



323. An evaluation of IFAD support for rural private-sector development through country case studies does not need to focus on each of these enabling factors. However, it must question whether IFAD is assessing the context of private-sector development in supporting the components described in paragraph 34, and whether the absence or weakness of any of these enablers constitutes binding constraints to effective private-sector development that need to be addressed in parallel with direct support for the rural entrepreneur.

324. The **evaluation framework** in Appendix 2 outlines the evaluation objectives and maps them with the key questions the evaluation will address, as well as the activities that will be undertaken for collecting data and information to answer the key questions.

C. Phasing of the Evaluation

325. The evaluation will be divided into the following phases:

326. **Inception.** Under this phase, the aim would be – among other tasks - to review key IFAD documents related to the private sector, develop further the overall evaluation approach and methodology, fine-tune the evaluation framework as required, develop the criteria and finalize the selection of countries, develop the detailed terms of reference for the country work, finalize the composition of the core learning partnership (CLP) (see section IV), prepare an indicative table of contents for the country working papers, and complete the selection of the consultants team and the senior independent advisers (SIAs, see paragraph 46).

327. **Desk review.** The strategy review and portfolio scan as well as the comparator study will be undertaken during this phase. Once the corresponding preliminary draft working paper on these topics is available, IOE will make a presentation to IFAD Management and staff on the emerging findings. The aim of this interim presentation will be to promote learning during the evaluation and obtain feedback on the hypotheses and key questions for the country case studies. During the desk review phase, arrangements will be also made for country visits by IOE.

328. **Country work.** IOE will contract one well-qualified consultant or deploy one of its own staff members to conduct each country study. Country work will be carried out in five of the

eight countries during missions of 5-7 days. Specific activities at the country level will be defined during the inception phase, and include discussions with government, beneficiaries, private-sector partners and others, as well as visits to selected IFAD-funded projects. The country working papers will be finalized following the country visits (in the five cases where country visits are undertaken), and all eight papers will be shared with PMD for review and comment.

329. **Corporate business process review.** This review will be undertaken once the country case studies have been completed. It will be important to be able to use the results of the country case studies in identifying key business process issues and framing the questions to be taken up in this process.

330. **Final report preparation.** The focus of this phase will be on preparation of the draft final report, building on the four components of the evaluation. The draft report will be shared with IFAD Management for comments. IOE will prepare an 'audit trail', which will clearly illustrate how Management's comments have been treated in the final report. Comments will be treated in line with the provisions contained in the IFAD Evaluation Policy⁷. IOE will be responsible for the overall evaluation process, for the contents of the final report, and for all other deliverables produced during the evaluation, as per the Evaluation Policy. A learning stakeholders' workshop will be held before the evaluation report is finalized to discuss the main issues, lessons and recommendations contained therein.

IV. Core Learning Partnership

331. The role of the CLP is to provide guidance to the evaluation process and review key evaluation deliverables. In particular, at the start of the evaluation, CLP members will help flag issues and information sources for the evaluation. After the completion of the independent evaluation report, the CLP will discuss the evaluation findings, deepen the understanding of the findings and recommendations, and eventually work out the operational implications of the evaluation recommendations and the division of labour/responsibilities among the various stakeholders involved. IOE representatives will facilitate the CLP discussions. The proposed composition of the CLP is as follows:

- Mr Kevin Cleaver, Associate Vice President, Programmes
- Mr Henock Kifle, Chief Development Strategist
- Mr Luciano Lavizzari, Director IOE
- All PMD regional division directors and regional economists
- Mr Rodney Cooke, Director, Operation Policy and Technical Advisory Division
- Ms Vera Weill-Halle, Director, Innovative Financing
- Mr Shyam Khadka, Senior Portfolio Manager, PMD
- Mr Ashwani Muthoo, Senior Evaluation Officer, IOE
- Mr Henning Pedersen, Country Programme Manager (CPM), Near East & North Africa Division
- Mr Michael Hamp, Technical Adviser, Rural Finance
- Mr Vineet Raswant, Technical Adviser, Value Chains and Access to Markets
- Mr Ronald Hartman, CPM, Asia and the Pacific Division
- Ms Chitra Deshpande, Programme Officer
- Representatives of FAO and other development institutions (to be identified)
- Selected private-sector partners from developing countries (to be identified)

332. The CLP will be responsible for sharing all information and documentation with colleagues in their respective divisions. Members of the CLP will be asked to meet a number of times

⁷ "IOE will decide which comments should be incorporated in the revised (final) report. As a general rule: (i) the draft report will be revised to incorporate comments that correct factual errors or inaccuracies; (ii) it may also incorporate, by means of a note in the report, judgments that differ from those of the evaluation team; and (iii) comments not incorporated in the final evaluation report can be provided separately and included as an appendix to the report".

during the evaluation to discuss the draft approach paper, emerging findings following the desk review phase, and the draft final report. They will be also invited to take part in the learning workshop to be organized towards the end of the process.

V. Evaluation Team

333. Under the overall guidance of the Director, IOE, the designated lead evaluator for the evaluation will be Ashwani Muthoo, Senior Evaluation Officer, IOE, supported by Messrs. Pietro Turilli, Evaluation Officer, Jicheng Zhang, Evaluation Research Analyst, and Ms Katrin Aidnell, Associate Evaluation Officer. The evaluation consultants' team will be led by Mr Basil Kavalsky (Economist) who, among other tasks, will be responsible for the comparator study, one country study and preparation of the draft final report. Mr Marc de Sousa, an expert on rural finance and regional economics, will be responsible for some of the country studies. Consultants with expertise in value chain, access to market, agribusiness and related private-sector themes will be identified for the other country studies. A consultant (still to be identified) with expertise in organizational issues and preferably with experience in private-sector engagement will assess the instruments, organizational capabilities and processes to promote the participation of the private sector in IFAD operations.

334. IOE will mobilise the collaboration of two SIAs for this evaluation. Their role will be to review and comment on key deliverables and provide inputs and advice on methodology, process and content issues. The SIAs will prepare a short joint final report on their assessment of the quality of the evaluation, which will be shared with IFAD Management and the Executive Board. Their report will be included in an annex of the final evaluation report. Professor Robert Picciotto, a renowned development evaluator with a thorough knowledge of IFAD and rural poverty reduction⁸, will be one of the two SIAs. The second SIA will be Dr Namanga Ngongi, who has wide experience and knowledge of the United Nations and government systems as well as of agriculture development in general⁹.

VI. Time Frame

335. The following is a provisional time frame for the evaluation, which will be elaborated during the inception phase of the evaluation:

⁸ Professor Robert Picciotto was formerly Director-General of the World Bank's Independent Evaluation Group and is currently Professor at King's College, London.

⁹ Dr Namanga Ngongi was previously Deputy Executive Director of the World Food Programme and is currently President of the Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA).

<u>Date</u>	<u>Activities</u>
19 Mar 2010	Distribute draft approach paper to IFAD Management
9 Apr	Meeting with IFAD Management to discuss draft approach paper
May	Revise and finalize approach paper
Jun-Jul	Desk review phase: (i) strategy review and portfolio scan; and (ii) comparator study
Sep	Presentation to IFAD Management on emerging findings
Aug-Sept	Country work phase
Oct	Share country working papers with IFAD Management for comment
Oct	Corporate business process review
Oct-Nov	Prepare draft final report
End-Nov	IOE internal peer review process
End-Jan	Send draft report to IFAD Management for comment
Early Feb	Learning workshop to discuss the draft final report
End Feb 2011	Prepare and finalize evaluation's Agreement at Completion Point ¹⁰
Apr 2011	Discuss final evaluation report, together with the Agreement at Completion Point, in the Evaluation Committee and Executive Board

VII. Communication and Dissemination

336. Copies of the full evaluation report will be distributed to concerned staff in-house, Executive Board members and others. The main report will not exceed 50 pages. As per usual practice, an evaluation profile and one/two insights will be prepared based on the evaluation, to be distributed more widely both within and outside IFAD. Profiles/insights are communication tools (two-page brochures) prepared by IOE for a wider audience. The profile will contain a succinct summary of the evaluation's findings and recommendations. Each insight will focus on one learning theme emerging from the evaluation, with the aim of promoting debate among development practitioners, policy-makers and others on the topic. As mentioned earlier, a learning workshop will be organized to discuss the draft final report and to lay the foundations for the Agreement at Completion Point. All outputs will be also published in the dedicated web page on the private-sector evaluation, which will be created under the IOE section of the Fund's corporate website.

¹⁰ The Agreement at Completion Point, an action-oriented document, will capture the evaluation's main findings and recommendations and illustrate IFAD Management's understanding of the main evaluation findings and their commitment to adopt and implement its recommendations within specific time frames.

Private Sector Strategy Evaluation Framework		
Objectives	Key questions	Key activities
1. Determine the relevance and evaluate the implementation of IFAD's 2005 private sector strategy	<ol style="list-style-type: none"> 1. Is it the right strategy for IFAD's overall objectives of contributing to the reduction of rural poverty? 2. Has the 2005 Private Sector Development and Partnership (PSDP) strategy been relevant since approval? 3. To what extent the strategy has achieved its targets against the results framework 2005-2008 laid out in the strategy? 4. What is the further progress from 2009 onward? 5. During the implementation of the strategy, what have been successes and why? Where has it been less successful and why? 6. How has the Strategy changed the way IFAD approaches working with the private sector as compared to before 2005? 7. To what extent does IFAD's strategic guidance provide the institution with a clear, coherent (along corporate policy and guidelines), results focused and well-resourced framework to promote operations on private sector development and partnership? 	<ol style="list-style-type: none"> 1. A critical review of the 2005 private sector strategy; 2. Desk review of IFAD's strategic guidance on all documents related to private sector development and partnership in general approved by EB, GC and IFAD Management; 3. Analyse the data provided by PMD on the progress and achievements in relations to certain indicators; 4. Desk review of IEO evaluation reports since 2003; 5. Desk review of self-evaluation reports prepared by IFAD management since 2003; 6. Review of selected country strategies and project documents; 7. Interviews with IFAD Staff.
2. Assess the evolving approaches and results of IFAD's engagement with the private sector;	<ol style="list-style-type: none"> 1. Are the IFAD framework, and related policies and strategies approved after the 2005 private sector strategy coherent in supporting IFAD's engagement with private sector as elaborated in the 2005 strategy? 2. To what extent IFAD's capabilities and structure and processes are adequate for achieving the targets of engaging private sector in rural poverty reduction? 3. Is IFAD's strategic guidance on private sector development and partnership well reflected into country strategies and 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desk review of IFAD Strategic Framework, selected IFAD policy and strategy documents approved after the 2005 private sector strategy; 2. Review of the a few selected policies and strategies approved before 2005 private sector strategy; 3. Desk review of countries strategies and operations in relation to private sector development; 4. Interviews with IFAD management and staff on organizational capabilities, structure and processes; 5. Select eight countries as case studies which would form a basis for the evaluation; 6. Country visit to five of the eight selected countries

Private Sector Strategy Evaluation Framework

Objectives	Key questions	Key activities
	<p>programmes (COSOPs, project design and implementation, and non-lending operations)?</p> <p>4. To what extent the projects' design take the country and local context for private sector development into account? Are the private sector operations in country programmes consistent with IFAD's mandate and government policy? Are they well-adapted to local context?</p> <p>5. Did the projects identify opportunities for partnering or cofinancing with private sector players in implementation?</p> <p>6. Are the private sector activities in countries relevant the needs of target groups?</p> <p>7. Are the private sector operations coherent with other key activities in the country programmes? And therefore, contributing to poverty reduction?</p> <p>8. Do IFAD projects set monitorable objectives for private sector operations? Does the M&E system include measurable indicators for progress in achieving private sector development and partnership objectives?</p> <p>9. What tangible results can be shown either in field operations, partnership building with private sector, or improved policy environment?</p> <p>10. What are the good practices and lessons? What are the key success factors and constraints?</p> <p>11. Are these operations sustainable? What are the key innovation features? How is the potential for replication and scaling-up?</p> <p>12. Are there significant differences between countries in the responsiveness and similarly between regions? What are the determinants for these differences?</p>	<p>and structured discussions with key policy makers, partners, government officials, projects staff, implementing agencies, NGOs and representatives from civil society, in country international donors, advocacy groups, IFAD country representatives.;</p> <p>7. Identifying good practices and constraints faced in promoting private sector development and partnership in country studies;</p> <p>8. Desk review of IEO evaluations since 2003;</p> <p>9. Desk review of self-evaluation reports by IFAD management prepared since 2003 in relation to private sector and the selected countries;</p> <p>10. Draft country working paper for strategy review and portfolio scan;</p> <p>11. Draft country working paper for corporate business processes;</p> <p>12. Draft country working papers for each of the eight countries covered in the evaluation</p>

Private Sector Strategy Evaluation Framework		
Objectives	Key questions	Key activities
	<p>13. Have there been successful policy dialogues involving IFAD alone and/or with other partners?</p> <p>14. Are there a set of factors which seem to foster private sector development and partnership emerging from IFAD's experience?</p>	
<p>3. Examine the experience of other development organizations in terms of their corporate strategies, processes, instruments and lessons learned to support rural private sector development, with the aim of identifying good practices that could be pertinent to IFAD.</p>	<p>1. Which instruments have the other organizations deployed in their operations? How well have other organizations done?</p> <p>2. What have they learned about what does and does not work?</p> <p>3. What are the good practices and lessons from these organizations that IFAD could reflect on in considering future operations relating to private sector development and partnership?</p>	<p>1. Desk review of the strategies, policies, instruments and experience for private sector engagement of other agencies (AfDB, AsDB, IDB, UNIDO and World Bank);</p> <p>2. Summarize the good practices and lessons of other organizations;</p> <p>3. Benchmark IFAD's strategic guidance against other organizations' strategies and policies;</p> <p>4. Interviews with staff of other agencies; and</p> <p>5. Determine which of the proposed strategies for private sector partnerships have worked.</p>

APPENDIX 3**List of Policies and Strategies Reviewed by the Evaluation****A. Policies and Strategies**

1. Draft, 2011-2015 IFAD Strategic Framework
2. Climate Change Strategy (Apr 2010)
3. Policy on grant financing (Dec 2009)
4. Revision of the lending policies and criteria (Dec 2009)
5. Policy on engagement with indigenous people (Sep 2009)
6. Results measurement framework for the eighth replenishment period 2010-2012 (Sep 2009)
7. Rural finance policy (Apr 2009)
8. Revisions to the General Conditions for Agricultural Development Financing (Apr 2009)
9. Policy on improving access to land and tenure security (Sep 2008)
10. Replenishment Paper on Private Sector (2008)
11. Results Measurement Framework for Reporting on progress achieved against the IFAD Strategic Framework 2007-2010 (Sep 2007)
12. Innovation strategy (Sep 2007)
13. Strategy for Knowledge Management (Apr 2007)
14. IFAD Strategic Framework 2007 – 2010 (Dec 2006)
15. Policy on supervision and implementation support (Dec 2006)
16. Policy on targeting (Sep 2006)
17. Action Plan for Improving its Development Effectiveness (Dec 2005)
18. Private Sector Development and partnership Strategy (Apr 2005)
19. Gender Plan of Action (2003)
20. Rural Finance Policy (2000)
21. Rural Enterprise Policy (2004)
22. Report on the Sixth Consultation on the Resources of IFAD (2003)

B. Reports released from 2006

23. Progress report on the implementation of the IFAD Strategy for knowledge Management (Apr 2009)
24. Final progress report on implementation of IFAD's Action Plan for Improving its Development Effectiveness (Dec 2007)

C. Final report of the consultation Governing Council

25. Final report of the consultation GC 2009
26. Final report of the consultation GC 2006
27. Final report of the consultation GC 2003

List of Projects Reviewed in the Strategy Review and Portfolio Scan

Project Approved in 2009 (33 in total)	
<i>2009 December EB</i>	
<i>Western and Central Africa</i>	
1.	Côte d'Ivoire: Agricultural Rehabilitation and Poverty Reduction Project
2.	Gambia: Livestock and Horticulture Development Project
3.	Liberia: Agriculture Sector Rehabilitation Project
<i>Asia and the Pacific</i>	
4.	Cambodia: Tonle Sap Poverty Reduction and Smallholder Development Project
5.	Kyrgyzstan: Forestry and Carbon Trading Project
6.	Nepal: High-value Agriculture Project in Hill and Mountain Areas
7.	Sri Lanka: National Agribusiness Development Programme
<i>Latin America and Caribbean</i>	
8.	Brazil: Cariri and Seridó Sustainable Development Project (PROCASE)
9.	Plurinational State of Bolivia: Plan VIDA-PEEP to eradicate extreme poverty – Phase I: Pilot Project to Strengthen the Capacity of Communities and Families Living in Extreme Poverty in Cochabamba and Potosí
<i>Near East and North Africa</i>	
10.	Egypt: On-farm Irrigation Development Project in the Oldlands
11.	Georgia: Agricultural Support Project
12.	Sudan: Rural Access Project
13.	Turkey: Ardahan-Kars-Artvin Development Project
<i>2009 September EB</i>	
<i>Western and Central Africa</i>	
14.	Chad: Pastoral Water Management Project in Sahelian Areas
15.	Mauritania: Value Chains Development Programme for Poverty Reduction
<i>Eastern and Southern Africa</i>	
16.	Ethiopia: Pastoral Community Development Project II
17.	Zambia: Smallholder Agribusiness Promotion Programme
<i>Asia and the Pacific</i>	
18.	Bangladesh: Participatory Small-scale Water Resources Sector Project

19.	Pakistan: Crop Maximization Support Project
<i>Latin America and the Caribbean</i>	
20.	Brazil: Semi-arid Sustainable Development Project in the State of Piauí (Viva o Semi-Árido)
21.	Ecuador: Ibarra-San Lorenzo Development Project
22.	Mexico: Community-based Forestry Development Project for Southern States (Campeche, Chiapas and Oaxaca)
<i>Near East and North Africa</i>	
23.	Lebanon: Hilly Areas Sustainable Agricultural Development Project
24.	Sudan: Revitalizing The Sudan Gum Arabic Production and Marketing Project
<i>2009 April EB</i>	
<i>Western and Central Africa</i>	
25.	Benin: Rural Economic Growth Support Project
26.	Burkina Faso: Rural Business Development Services Programme
27.	Mali: Rural Microfinance Programme
<i>Eastern and Southern Africa</i>	
28.	Burundi: Agricultural Intensification and Value-Enhancing Support Project
29.	Ethiopia: Community-based Integrated Natural Resources Management Project
<i>Asia and the Pacific</i>	
30.	Afghanistan: Rural Microfinance and Livestock Support Programme
31.	China: Sichuan Post-Earthquake Agricultural Rehabilitation Project
32.	India: Convergence of Agricultural Interventions in Maharashtra's Distressed Districts Programme
<i>Latin America and the Caribbean</i>	
33.	Dominican Republic: Development Project for Rural Poor Economic Organizations of the Border Region

Projects approved in 2004 (25 in total)	
2004 December EB	
1.	Burkina Faso : Sustainable Rural Development Programme
2.	Ethiopia : Agricultural Marketing Improvement Programme
3.	Lesotho : Sustainable Agriculture and Natural Resource Management Programme
4.	Tanzania , United Republic of : Agricultural Services Support Programme
5.	Zambia : Rural Finance Programme
6.	Bangladesh : Microfinance for Marginal and Small Farmers Project
7.	Indonesia : Rural Empowerment and Agricultural Development Programme in Central Sulawesi
8.	Nepal : Leasehold Forestry and Livestock Programme
9.	Viet Nam : Decentralized Programme for Rural Poverty Reduction in Ha Giang and Quang Binh Provinces
10.	Argentina : Patagonia Rural Development Project
11.	Brazil : North-East Rural Family Enterprise Development Support Project
12.	Ecuador : Development of the Central Corridor Project
13.	Guatemala : National Rural Development Programme: Central and Eastern Regions
14.	Algeria : Rural Development Project in the Traras and Sebaa Chioukh Mountains of the Wilaya of Tlemcen
15.	Armenia : Rural Areas Economic Development Programme
16.	Jordan : Agricultural Resource Management Project - Phase II
17.	Sudan : Western Sudan Resources Management Programme
2004 September EB	
18.	Burundi : Transitional Programme of Post-Conflict Reconstruction
19.	Sri Lanka : Dry Zone Livelihood Support and Partnership Programme
20.	Azerbaijan : North-East Development Project
21.	Yemen : Al-Dhala Community Resources Management Project
2004 April EB	
22.	Congo : Rural Development Project in the Plateaux, Cuvette and Western Cuvette Departments
23.	D.R. Congo : Agricultural Revival Programme in Equateur Province
24.	Gambia, The : Participatory Integrated Watershed-Management Project
25.	China : Rural Finance Sector Programme

List of 2009 COSOPs Reviewed by the Strategy Review and Portfolio Scan**2010**

1. Azerbaijan (NEN 1)
2. Dominican Republic (LAC 1)
3. Nigeria (WCA 1)
4. Sierra Leone (WCA 2)

2009

5. Chad (WCA 3)
6. Congo (WCA 4)
7. Haiti (LAC 2)
8. Malawi (ESA 1)
9. Pakistan (APR 1)
10. Peru (LAC 3)
11. Philippines (APR 2)
12. Syria (NEN 2)
13. Sudan (NEN 3)

2008

14. Afghanistan (APR 3 Apr)
15. Brazil (LAC 4)
16. Burundi (ESA 2)
17. Ethiopia (ESA 3)
18. Morocco (NEN 4)
19. Viet Nam (APR 4 Sep)

2007

20. Tanzania (ESA, 4 Sep)

List of COSOPs and Projects Reviewed during the Seven Country Case Studies

Country	COSOP Year
Albania	2005
Ghana	1998, 2006
Guatemala	2003, 2008
Pakistan	2003, 2009
Peru	2002, 2009
Sri Lanka	2003
Uganda	2004

Country	Project Name	Approval year	Effectiveness year	Closing year
Albania	Mountains to Markets Programme	2008	2009	2014
Albania	Programme for Sustainable Development in Rural Mountain Areas	2006	2007	2012
Albania	Mountain Areas Development Programme	1999	2001	2008
Ghana	Northern Rural Growth Programme	2007	2008	2017
Ghana	Root and Tuber Improvement and Marketing Programme	2005 Sep.	2006	2015
Ghana	Rural Enterprises Project – Phase II	2002	2003	2011
Guatemala	Sustainable Rural Development Programme in El Quiché	2010	-	-
Guatemala	National Rural Development Programme, Phase 1: Western Region	2003	2006	2013
Guatemala	Rural Development Programme for Las Verapaces	1999	2001	2012
Pakistan	Crop Maximization Support Project	2009	2009	2015
Pakistan	Programme for increasing Sustainable Microfinance	2007	2008	2013
Pakistan	Dir Area Support Project	1996	1997	2008
Peru	Project for Strengthening Assets, Markets and Rural Development Policies in the Northern Highlands	2007	2009	2015
Peru	Market Strengthening and Livelihood Diversification in the Southern Highlands Project	2002	2005	2011
Peru	Development of the Puno-Cusco Corridor Project	1997	2000	2008
Sri Lanka	National Agribusiness Development Programme	2009	2010	2015
Sri Lanka	Smallholder Plantations Entrepreneurship Development Programme	2006	2007	2018
Sri Lanka	Matale Regional Economic Advancement Project	1998	1999	2007
Uganda	Community Agricultural Infrastructure Improvement Programme	2007	2008	2013
Uganda	District Livelihoods Support Programme	2006	2007	2015
Uganda	Vegetable Oil Development Project, phase I	1997	1998	2012

APPENDIX 4**Evaluation Bibliography**

AfDB/IFAD Joint Evaluation of the Agriculture and Rural Development Policies and Operations in Africa (2010)

Annual Report on Results and Impact of IFAD Operations (2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010)

Corporate-level Evaluation on IFAD's Efforts and Achievements in Gender Equality and Women Empowerment, Approach Paper (2009)

Corporate-level Evaluation on IFAD's Capacity to Promote Replicable Innovations, Approach Paper (2008)

Country Programme Evaluation Report, Republic of India (2009)

Corporate-level Evaluation on IFAD's Rural Finance Policy (2007)

External Review of the Results and Impact of IFAD Operations (2002)

Independent External Evaluation (2005)

Interim Evaluation Report on the Vegetable Oil Development Project, Republic of Uganda (2011)

Rural Enterprise Policy (2004)

APPENDIX 5

Private Sector Strategy Results Framework⁶⁶
(2005-2008)

NARRATIVE SUMMARY	KEY (PERFORMANCE) INDICATORS	MONITORING AND EVALUATION MECHANISMS
Goal: Increase growth and reduce poverty in rural areas through increased private sector activities	<ul style="list-style-type: none"> • Households with improvement in household asset ownership index • Number of private sector jobs generated in rural areas 	<ul style="list-style-type: none"> • Revised RIMS indicators
Objective: Increased pro-poor private sector operations and investment in rural areas	<ul style="list-style-type: none"> • Flow of local private sector investment in rural areas • number of rural enterprises established/strengthened • percentage of farmers using private advisory services • percentage of rural poor accessing private financial services • number of functioning marketing, storage and/or processing facilities 	<ul style="list-style-type: none"> • Statistics on private investments and flow of funds (International Monetary Fund, World Bank, UN databases) • Revised RIMS indicators
Outputs: 1. Enabling policy and institutional environment for local private sector development provided	<ul style="list-style-type: none"> • COSOPs include strategy to engage in policy dialogue for local private sector development • Stakeholders in COSOP consultations include private sector representatives • Where appropriate, policy dialogue to support the local private sector is included as a country programme activity 	<ul style="list-style-type: none"> • COSOP documents • Project design documents • Revised RIMS indicators • Portfolio reviews • Evaluation reports • Project completion reports
<p>2. Local-private sector development supported through IFAD investment operations:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Strengthened business capacity of the rural poor and their organizations • Private technical/advisory services provided to the rural poor • Private RFIs strengthened to reach out to the rural poor • Private agricultural markets and small and medium enterprises 	<ul style="list-style-type: none"> • 20-25 per cent of all new IFAD projects strengthen the business capacities and skills of targeted rural poor or their organizations (e.g. farmers' associations, savings and credit associations, and water users' associations) • In new projects with a component for agricultural production and related advisory services, 25–50 per cent of such services would be delivered by private sector providers • In new projects with a rural financial service component, 50-75 per cent of the RFIs supported, strengthened or scaled up will be private sector institutions • 20-25 per cent of all projects will link small farmers with private markets or intermediaries (including contract farming initiatives) or will support the development of SMEs 	<ul style="list-style-type: none"> • COSOP documents. • Project design documents • Revised RIMS indicators • Portfolio reviews • Evaluation reports • Project completion reports

⁶⁶ Reproduced from the annex of the private sector strategy document, as approved by the Board.

NARRATIVE SUMMARY	KEY (PERFORMANCE) INDICATORS	MONITORING AND EVALUATION MECHANISMS
supported and linked to the rural poor		
3. Partnerships with the private sector established within the context of projects and programmes	<ul style="list-style-type: none"> • All new COSOPs include partnership possibilities with the private sector • At least 15 per cent of IFAD projects will cofinance with or will generate complementary investments from the private sector 	<ul style="list-style-type: none"> • COSOP documents • Project design documents • Evaluation reports • Project completion reports • Resource mobilization unit reports on resource mobilization

APPENDIX 6**A Review of the Recent Experience of Selected Comparator Organizations in Supporting PSD⁶⁷****A. The World Bank**

1. Value chain work has a long history in the Bank through vertical integration projects –many of them related to plantation agriculture in the post-colonial era. Some of these were very successful. In the late 80s and 90s Bank theology moved away from the idea of commodity-led programmes, which were characterized as ‘picking winners’. There was a substantial portfolio shift and a movement to adjustment operations. The pendulum has not quite swung back, but the 2008 WDR discussion of linkages and the approach in the recent Agricultural Action Plan represents an important step. The strategy encompasses: Raising agricultural productivity; linking farmers to markets and strengthening value chains; and facilitating exit and entry including through promotion of rural non-farm incomes.⁶⁸

2. *Raising farmer productivity:* New style research projects include private actors through agricultural innovation matching grants and outsourcing of extension services. There is now little of the traditional support for national research and extension services. Almost everything that is now done has either a private sector or a decentralized orientation. The Bank has done a lot on private sector involvement in research and is exploring demand driven approaches, but the problem has been that of ensuring sustainability and quality control. The poorest farmers cannot pay. The biggest problems relate to basic food crops with local markets. When farmers need advice on sorghum, why would the private sector come in. On research and seed replication the private sector is also very reluctant to engage in activities where there is open pollination and no control over the product. Extension approaches such as Train and Visit and Farmers’ Field Schools have huge budget requirements and in practice have not proven sustainable.

3. *Value Chains:* There has been particular emphasis on the market linkages. The substantial increase in CDD driven in part by the earlier strategy has led to many demand-driven community sub-projects that link local farmers to markets; and the anchor unit for Agriculture has had a substantial increase in its agri-business staffing. Nor has the Bank been very restrictive in focusing value chains narrowly on the rural poor. There is a need for multiple instruments for multiple target groups. By supporting value chain links for medium size farms the Bank can help increase the demand for labour and for off-farm services. In Mexico the Bank has projects where farmers have 7 to 10 hectares each. The Bank’s value chain work is focused mainly on the MIC’s and on export crops. Despite efforts in Africa, not much is happening there. Even in say Kenya, only 30,000 out of a million farms produce for export markets. Contract farming for processing is an area with high potential. Also there is scope for expanded synchronized planting and farming where smallholders work together i.e. organizing farmers and moving them up the supply chain.

4. *Rural non-farm enterprises:* This has mainly been supported through CDD projects. There is ample evidence of the success of the CDD approach. Part of this is of course through rural finance. A good example is the BANSEFI project in Mexico which includes a range of services to promote non-farm rural private sector development including even rural education.

⁶⁷ Prepared by the IOE private sector evaluation team.

⁶⁸ In the words of one staff member: “One of the important lessons is that there are no ‘universally replicable’ models be it Amul or BRAC or whatever. It is a matter of drawing from these experiences and adapting them to the local situation.”

5. *Policy and Regulatory Reform:* The Bank has initiated a set of country exercises on the rural investment climate (RICAs). These are jointly financed by IFAD. The rural investment climate studies started in 2003. So far there have been six completed pilots including studies on Sri Lanka and Tanzania (also Benin, Nicaragua, and Ethiopia). The regular Investment Climate Assessments (ICAs) carried out by the Bank are only 'urban' and limited to registered activities. The RICAs focus on the rural sector. Many of the reports are now on the website. Another important area is land titling and registration. Without secure titles farmers will be reluctant to undertake longer term investments.

6. *Social Infrastructure:* While the Bank has put considerable effort into developing farmer organizations, their sustainability seems to be a major issue. The problem is how to organize the poorest. The Amul experience in India has been difficult for the Bank to replicate – it works when road networks, trucks, cold storage, etc. are all in place – a much more challenging problem in Africa.

7. *Rural Infrastructure:* There is enormous demand and a need to prioritise with the focus on the areas with the maximum potential agricultural productivity gain. They are looking particularly at the issues of maintenance and sustainability. The focus is increasingly on spot improvement in roads, i.e. investing in the trouble spots. In some places earth roads work while in others there is a need for an engineered solution with drainage. There is a great deal of resistance to this approach – 'why just put concrete in one part?' There is also a need for a broader view of how roads fit into the objectives of rural development. Issues of maintenance become particularly important. There has been some work done with performance based contracting for maintenance but it is proving very difficult. 'The contractor did not build the road and does not know what state it is in or what the maintenance implications are.' In general it is better to link construction with maintenance and not to pay too much of the money up-front.

8. *Rural finance:* The Bank is trying hard to find ways of improving rural credit. Four audits on rural finance were conducted by IEG in Moldova, Vietnam, Philippines and Romania.

9. *Partnerships:* While the Bank has some sort of partnership with every institution working in the rural development field, perhaps the most interesting issues relate to the collaboration with IFC inside the Bank Group. From both sides there are comments on the difficulty of forging effective collaboration and synergies. This mattered less when IFC was a less significant player in rural space, but it is now increasingly important. Even examples given of effective collaboration turned out to be more in the nature of an agreement to let one or other institution handle the particular programme than a genuine joint effort.

B. The International Finance Corporation (IFC)

10. In 2007 agri-business was made a strategic priority of IFC. The programme in this area had been growing gradually in the 1990s, but an evaluation of the agri-business portfolio in 2003, covering the period to 2001 had assessed this as one of the weakest areas of IFC's overall activity with only 39 per cent of projects having good development outcomes. An assessment made in 2010 of the current portfolio found that the proportion of agri-business projects with positive development outcomes had doubled to 78 per cent.

11. *Support for value chains:* What accounted for this turn-around? In the 90s international markets were not attractive for agricultural production, prices were in a slump and returns to agricultural activities were very low. Under the pressure to get involved in agri-business IFC engaged in some very low return programmes. The turning point came around 2000 when a secular upward trend in food and agricultural commodity markets began. At the same time IFC moved to a different model of support for agri-business. Instead of one off investments in companies it increasingly supported value chain projects using an anchor enterprise – a processor, trader or supermarket with

backward linkages to producers. IFC is of course able to invest directly in the anchor (up to 25 per cent of the capital of the enterprise); it provides assistance with marketing and technology and also brings its advisory services to bear on the relations with the farmers in the value chain. By and large IFC does not work with multi-national companies. 95 per cent of its value chain projects are with local traders. This said they tend to work with the larger local traders and processors. "SME financing is a neighbourhood activity". In addition to investing in equity, IFC gives them credit lines or on-lending guarantees.

12. Most of the portfolio growth in agri-business has been in emerging markets – probably 75-80 per cent. There is an increasing involvement in Africa but starting from a very low base. The main focus of investment is in processing. By and large they stay away from primary production and do not invest in plantations for example. IFC has now been asked to scale up its activities in agri-business substantially, from US\$600 million at present to US\$3 billion in the future. This will require a different approach. The bread and butter national value chain programmes are too labour intensive. Scaling up will require more wholesaling and probably more links with traders. This will probably be mainly to help trading companies cover their risks in the foreign exchange and commodity markets.

13. *Policy and Regulatory Reform:* In selected cases IFC's approach has encompassed broader advisory services in the areas of market reform and land reform. In general, however, they have a limited involvement and impact on the business environment. What they hope to do instead is to raise standards in the enterprises they support in areas such as financial practices, corporate governance and environmental safeguards, with the objective that these standards progressively become those of the industry as a whole. They are for example working with clients to certify environmental practices e.g. with soybean farmers in Brazil. They have established a consultative group to advise on the impact of palm oil on deforestation and vet the palm oil loans they provide. Similarly they are working to certify that child labour is not used in cocoa production in Cote d'Ivoire. The attempt is to increase the proportion of certified or benevolent practices among IFC clients.

14. *Rural Finance:* In the rural sector, IFC lends to banks or MFIs that lend to farmers. They provide advisory services to the commercial banks in areas such as risk management. In their experience these projects are most successful when they are part of a supply chain and not just a one-off support for a financial institution. They are trying to use the supply chain/finance approach in India, working with buyers and providing credit through the buyers' field agents. In micro-finance, the emphasis has now shifted from loans, to savings and micro-insurance programmes. BASIX in India is a particularly interesting example - a wealth management programme in which advisers talk to people about how best to manage their money. The programme guides people through a range of choices. The founder of the programme had begun with lending operations alone, but surveys showed that of micro-finance borrowers only 50 per cent were better off as a result of borrowing; 30 per cent were in the same situation and 20 per cent were worse off. He therefore decided that a more holistic approach was needed including productivity improvements, savings, health insurance, weather related insurance, etc. He started to develop a range of products for MFIs. IFC is a major shareholder of BASIX and of BRAC in Bangladesh. IFC has supported over 500 financial institutions and probably close to 100 MFIs in 60 countries.

15. IFC is also gearing up on the issue of micro-insurance, co-investing with LEAPFROG an NGO established in South Africa, in re-insuring small insurers e.g. a micro-insurance company in South Africa which is insuring people with AIDS. IFC is also supporting the development of micro-insurance products which can be sold through MFI networks – the networks take no risk – they are simply the agents.

16. *Partnerships:* IFC has recently developed an important partnership with ECOM – a US based company working in various countries to support improved coffee production. This is particularly attractive because ECOM works with smallholders. By providing 5 year

money to ECOM, IFC has been able to stabilize the company's debt profile (it was receiving one or two year money from commercial lenders). In return IFC has been able to push ECOM on tougher environmental and social standards. In Nicaragua, ECOM is working with 8,000 coffee farmers. There is a US\$25 million credit line from IFC to ECOM. The coffee goes to Nestle which has certified the product. There is also an IFC advisory project to support on-farm activities. The result has been a 40 per cent increase in farmer incomes. Aside from this IFC is relatively light on formal partnerships – even with the World Bank there is little coordination. In some projects the World Bank tried to bring IFC in but the lending cycles of the two institutions are very different. There has been some formal co-financing of value chains with private partners e.g. with Rabobank in India, but IFC has not found that this approach adds much value and is no longer doing it.

17. *Grant Technical Assistance:* In addition to lending IFC is also a major provider of technical assistance to the agri-business sector. The technical assistance provided covers a number of relevant areas: a) environmental and social responsibility; b) linking of farmers with traders and processors; c) the business enabling environment, d) access to finance – both agricultural finance and micro-finance, and e) infrastructure through PPPs. The pricing policy for IFC advisory services is based on apportioning the private and public benefits and getting the client to pay for the private part. Earlier these were provided free, but increasingly they find that in areas such as energy efficiency projects, the clients can save considerable money and are willing to pay for IFC energy audits. The payment can be cash or in-kind contributions. The starting point tends to be matching contributions. Delivery is often through coterminous IFC staff. Most of the staff are local, with a ratio of about 20 local to each internationally recruited staff member. (This is also seen as helping to build up the local consulting industry).

18. Because of the difficulty of assessing demand for and success of IFC advisory services a great deal of emphasis has been placed on evaluation of these products within IFC. There are M. and E. staff in all the regional hubs. There is a self-assessment at the end of each project. IFC has developed a set of mandatory indicators that can be used to aggregate outcomes and do impact evaluations. Local consulting firms are used to carry out these evaluations and they are asked to evaluate both the intermediary and the beneficiary.

C. Inter-American Development Bank (IDB)

19. The past ten years have seen a transformation of the rural areas in Latin America with the increased importance of non-farm income including remittances. The market environment has also changed with the explosion of supermarket chains and the increase in market access through trade agreements which have created new opportunities e.g. the impact of NAFTA on fruit and vegetables. In the first 3 or 4 years of NAFTA in Mexico for example, there was a great deal of public investment but not much happened. In years 4 to 6 however, private US companies moved in to source products for the US market.

20. *Farmer productivity:* IDB has tried to support a move from the traditional extension model to one based on public sector financing with services supplied by the private sector. Farmers who engage private service providers for technology enhancement are given matching grants through the project. This has been taken up in Argentina, Uruguay, Ecuador, El Salvador and the Dominican Republic. The assumption was that over time this would lead to a market that was not subsidized for agricultural services. IDB has evaluated the impact of these programmes on technology adoption and productivity in terms of yield and efficiency. They found that the projects were generally effective. It was important however to provide continuity. It is wrong to assume that once there is a market for private extension services the donor agency can then withdraw. In these situations the producers may end up with neither public nor private service providers. In two schemes there were experiments with declining subsidies. In general however, the feeling is that even with subsidies in the form of matching grants

the approach is still better than public sector provision of extension services which is extremely inefficient and costly. Understandably “ministries hate these programmes”. In addition to support for purchasing extension services there is also support for matching grants to purchase technology e.g. greenhouses in Ecuador. The conclusion from the experience to date is that private provision of on-farm services works, and farmers benefit, but in no case is this sustainable in the absence of project support.

21. *Value chains:* IDB has been struggling with how best to work with the private sector in supply chains and how it can add value to these. In some cases they have undertaken background surveys and analyses of market opportunities. One of the most interesting projects is the Pro Negocios project in Honduras which was modelled on a USAID project. In this case young agriculture graduates were selected to help organize producers in poor areas and present proposals to IDB which will channel US\$30,000 to US\$250,000 through the banking system for these programmes. IDB of course lends to the Government and the commercial bank role is that of paymaster. IDB hires a private implementation agent to handle the programme. The agent evaluates and approves the sub-projects and IDB gives a no objection. Environmental and social safeguards are part of the proposal. Essentially this is an effort to jump start value chains. A similar approach has been adopted in Bolivia.

22. *Non-farm enterprises:* IDB is experimenting with new projects which apply the ‘anchor’ approach used in the value chain to non-farm enterprises as a way of achieving rural (and municipal) poverty reduction. This is handled through their window for direct guarantees to the private sector.⁶⁹ In Brazil IDB has given US\$10 million to a programme in which hardware stores and manufacturers of building materials provide training for construction workers. The training is given at night on topics such as painting, plumbing etc. Seventy per cent of decisions on products used in construction outside of the major construction projects are made by the construction workers. The participating hardware stores and building material companies have had a 30 per cent increase in their sales as a result of the project. 250,000 workers have been trained. Once they are trained and certified they can be listed on a special web-site as trained specialists. In Northern Mexico the SEMEX project is paving streets in 12 poor neighbourhoods. IDB has provided a partial credit guarantee of US\$12 million to SEMEX. They provide services but also micro-credits. Municipalities give 50 per cent of the costs and families the rest while SEMEX provides the services. Once the streets have been paved, the municipality undertakes to collect garbage regularly. The curious thing is that of course the poor end up paying for the paved streets while the rich get their streets paved for free – or at least from their taxes. But the poor recognize the benefit from paved streets and garbage collection in quality of life and lower illnesses of children etc.

23. *Policy and Regulatory Reform:* Most of the focus is on land titling and registration etc. There is substantial activity, but the programme has shifted from land registration since the experience suggests that registration is not enough and there is a need for a full title. In some countries there were grass roots movements to stop land titling since once campesinos got title to their land they sold them to large companies, took the money and eventually became indigents. The Panama land titling project built in a social component to try to ensure this did not happen.

24. *Rural finance and micro-finance:* Very little IDB lending, perhaps because of availability of remittance income. There are micro-finance projects however and an evaluation of these is ongoing.

25. *Physical infrastructure:* IDB support this mainly through regional development funds which support decentralized provincial or municipal infrastructure. They are trying to evaluate alternative design standards in order to minimize the costs, e.g. through restrictions on the size of vehicles that can use the roads with communities applying voluntary restrictions; permanent maintenance programmes with farmers undertaking

⁶⁹ IDB considers this a flagship programme in poverty reduction and has set up a special office to handle it.

maintenance with contributions from the municipality; covering as many roads as possible with selective upgrading if demand expands. A key issue for the rural roads programme is sustainability. Initially in Peru the central government put in all the money. For the second project they wanted to get inputs from municipalities and this was quite successful with 92-94 per cent realization of collections from the municipalities. While the project is very successful, with hindsight it needed more links with markets to have an even greater impact. They included fairs in the project where new activities could be proposed to potential private marketers or processors. They are trying to do this now in Nicaragua and Panama i.e. to build a regional development project around rural road rehabilitation.

26. *Partnerships*: The Multilateral Investment Fund was established jointly with IFAD in 2004 to work on remittances. It facilitates and co-finances projects that utilize remittances for development. It worked initially in Latin America but was then broadened on IFAD's initiative to become a global facility of which IFAD provides the secretariat. It was extremely difficult initially to align the reporting and operational procedures of the two institutions. The view in IDB is that while the programme is a useful one, handling this as a partnership with IFAD has not been particularly useful or effective and they are easing out of this and that it is preferable to let IFAD handle it in future.

D. United States Agency for International Development (USAID)

27. There is a general concern about scalability of the activities AID is supporting. In the words of one staff member: "Are there too many boutique projects?" AID is looking at new paradigms but there are few examples of this as yet.

28. *Productivity*: In the 60s and 70s USAID support for the green revolution was instrumental in giving a major boost to small farmers in the developing world. In the past decades efforts have moved out of production and into agri-business. Now with food security re-emerging as an issue there is a shift back to production. Productivity was "missing for a generation". Now increasingly AID looks at extension services as the 'salesmen for new technology.'

29. An important area of AID's work, both on productivity and the value chain concerns bio-technology. There is a partnership with Monsanto, for example, which is donating genes that will eventually be subject to field trials in Nigeria on root crops. In the case of cotton in Burkina Faso, Monsanto is developing insect resistant varieties. At the other extreme they are looking for companies to help farmers to access technology. In India for example, small US biotechnology companies are developing drought resistant seeds. AID awards grants to US companies which sub-contract with local companies to help propagate the seeds. An important by product of this work is to help India bring together universities and government research institutes – and get away from the 'stovepipes'. AID is also supporting the development of new models of private/public extension services. In India for example they are helping build on existing private sector models to support one-stop shops for farmers where they can get advice on technologies and access companies providing inputs, seeds etc. There is a certification program for private extension services in India and the hope is that eventually this could be extended to the public sector as well.

30. *Value Chains*: Value chains are a major part of AID's support for the agricultural sector and the agency is active up and down the chain. One of the issues AID faces is where in the chain to put its money. It tends to go mainly to NGOs and universities, sometimes in partnership with food companies. AID also supports major corporations by meeting some of the start-up costs associated with working in a new location. The Office of Development Partnerships in USAID can engage the private sector and negotiate alliances for the private sector to invest in a particular market. They look for an overlap

between private commercial interests and development. Resources are shared on a 1 to 1 basis. Thus there is a partnership with General Mills in a number of countries to link their capacity to small to medium grain processors in the value chain. General Mills is helping to establish standards for the grain processing industry and is providing technology and technical assistance. USAID provides funds for nutritional supplements for the grains and helps to develop the capacity of the small processors. This is also intended to reduce post-harvest losses. The assumption is that over time General Mills will take over and run the programme themselves. It is obviously extremely time-consuming to identify and work with small local private operators and this depends on USAID missions. USAID does not limit itself to working with US companies and is also engaged with Nestle, Carrefour and others in these programmes.

31. *Non-farm enterprises:* This has proven a difficult area, particularly in scaling up micro-enterprises to small and medium levels.⁷⁰ AID has tended to use a cluster approach at the country level and to get groups of producers to work together in areas such as wood products, tourism etc. They usually contract international consulting firms to provide TA and training. The consultant helps to develop market linkages. A trade development project in Morocco brought people to trade fairs in order to put together processors and producer groups. AID is also trying to support local service providers in providing services to farmers and small business, but sustainability is proving a major issue given the need for continuing subsidization. AID tried to use business services firms as an entry point to supporting micro-enterprises but found that they were often reluctant to move into the rural areas.

32. *The policy and regulatory framework.* AID views this as key for enterprise development. "Direct services to enterprises are useful but not critical." Enterprises want to stay informal and this often makes direct interventions difficult. An important area for USAID is bio-safety assistance. They have a programme based in IFPRI and are working with 5 or 6 companies to establish bio-safety systems

33. *Micro-finance.* This is a major USAID programme. Support has risen from US\$65 million in 1989 to US\$275 million now. "Micro-finance is now a mature industry." AID supports both the NGO and the rural bank models for micro-finance provision. In Eastern Europe and the more advanced countries they have tended to go the banking route with full service banks.

34. *Rural Infrastructure:* AID does not do much directly on rural infrastructure – it got out of this in the 80s and 90s. This is largely handled under the Millennium Challenge Account which provides matching funds to qualifying countries. A country level steering committee is then set up to allocate these funds which tend to be mainly used for infrastructure development depending on national priorities.

E. African Development Bank (AfDB)

35. *The role of PS lending in AfDB:* The Bank began its direct private sector lending in the late 1990s. Loans to the private sector now account for roughly US\$1 billion out of the AfDB's total annual lending of US\$7-8 billion. The first principle is to establish that the project cannot be financed through the available private sector financing sources alone and that AfDB and development partners are therefore critical to the undertaking of the project. This is not easy to establish as it depends on the cost of funds.⁷¹ Second, this must be a part of AfDB's own country strategy. Finally the transaction itself should have a demonstration effect. (The objective is to finance the operation during construction and then to be refinanced by commercial banks.) This assessment of whether the operation meets these criteria is made by an independent group reporting to the Chief Economist, and the rating is made available to the Board. AfDB will not finance

⁷⁰ In a study carried out by Michigan State University in Africa it was found that only 1 per cent of enterprises graduated from micro to small.

⁷¹ In general AfDB tries to ensure that there is a level playing field with private finance for the project and it charges what commercial banks are charging so as not to displace them – in some cases this has gone as high as Libor plus 18 per cent.⁷¹ Second, the enabling environment in the country must be suitable for PS lending.

more than 33 per cent of the total costs of a project. While not a criterion it is considered a particular advantage if the programme supports PPP type transactions. In Uganda for example, AfDB is supporting private sector energy generation through a non-sovereign loan and transmission investment through a regular sovereign loan.

36. *Composition of PS lending:* AfDB's private sector strategy emphasises infrastructure and this is now the focus of about 40 per cent of AfDB's PS lending, with financial intermediation accounting for 30 per cent and the remaining 30 per cent in direct investment mainly for mining, industry and services. As far as PS financing of agriculture is concerned, there are three components of support:

- **Direct loans:** AfDB has a minimum size of US\$10 million per loan to the private sector. There have only been 3 agri-based loans in the direct private sector lending portfolio so far, each for US\$10 million. These are; a loan to Ghana which has closed, an ongoing loan to Gabon, and a loan to Morocco, which was approved but cancelled. They have just approved a loan to the African Agriculture Fund. The loan to Ghana for oil palm production is the closest AfDB has come to supporting a value chain project through its private sector window. The project was 60 per cent owned by a Belgian group, 20 per cent government and 20 per cent investors and employees. The company came with a package including a nucleus plantation, outgrowers and provision for improved stock. AfDB contributed US\$15 million of the US\$45 million project. They are currently looking at a sugar investment in Mali which is 65 per cent owned by Illovo sugar from South Africa. (This project will be a PPP with a loan to Government to cover the social development needed by the community – schools, roads, etc.) The Gabon project support oil palm and rubber and is with the same Belgian group as the Ghana project.⁷²
- **Equity:** The only direct equity contribution for agricultural activities is through support of private equity funds based in Africa. In agribusiness they have provided US\$20 million to a private equity fund based in South Africa, US\$20 million to the African Agriculture Fund, and recently approved US\$20 million to a Forestry Fund.
- **Lines of credit:** Five years ago the lines of credit were 80 per cent of the PS portfolio, but now with the increased emphasis on infrastructure and mining, this has been reduced. The lines of credit are also the largest part of the PS agricultural portfolio. The commercial banks that receive these lines of credit, can lend to any enterprise, agricultural or non-agricultural, but some of these lines of credit go to dedicated agricultural banks in Ghana, Namibia and Botswana. Note that these are publicly owned, but they are treated as loans to the private sector because there is no sovereign guarantee – they are given directly to a corporatized entity. The sub-loans under the line of credit usually target medium scale enterprises with loans from US\$5 million and up. There are no examples as yet of value chain projects supported through these credit lines. They have experimented with different approaches for targeting women's enterprises, but there is a fundamental problem of the bankability of these enterprises. One programme provides a 50 per cent guarantee fee, but this just reduces the amount of collateral which the commercial bank asks for. A major part of the problem is that they find that borrowers need to be depositors of the commercial bank. The lesson is that if you want a loan 'don't keep your money at home.'

37. *Due Diligence:* AfDB meets the due diligence requirements of lending to the private sector in part through cofinancing with other development finance institutions such as IFC or EIB. This allows a joint approach to getting agreement on social and environmental responsibility. The AfDB appraisal team always includes social and

⁷² When asked why there were so few of these projects the response was that it was a matter of staffing. Private sector projects are handled by a separate unit in AfDB. There are two staff working on agriculture in that unit, whereas the Agriculture department in AfDB has 100 staff members.

environmental expertise. There is full public disclosure of the social and environmental assessments. In addition when the size of an agricultural project exceeds 2000 hectares a special review of settlement issues is undertaken – these are identified as Category 1 projects and require public consultation. Unlike public sector projects, all PS projects have an ex ante review undertaken by a special independent unit reporting to the Chief Economist, which looks at the development outcomes associated with the lending or investment. The unit also looks at the additionality of AfDB involvement in projects, from three perspectives: Political risk mitigation; financing; and development impact. An interesting feature of this is that the review is not limited to AfDB's participation in the project, but treats donor financing as a joint activity. Thus for example the assessment is made as to whether the donors are jointly providing the financing needed for the project to go forward and not simply on the added value of the AfDB share of the total.

38. *Partnerships:* In general they try to partner in the PS operations. Partnerships include IFC – about 15 to 20 per cent of operations are partnered with IFC, KfW, EIB, the Development Bank of South Africa (DBSA), etc. So far all direct PS loans for agriculture have been cofinanced with IFC. They also try to bring in private banks, e.g. they have partnered with Standard Bank of South Africa and Nigerian private banks.

39. *What value does AfDB's capacity to lend to the private sector add to the institution and to its borrowers?* From the perspective of the private borrower, the inclusion of AfDB in the project brings a substantial mitigation of the political risk and the capacity of AfDB to intervene in the face of political or other constraints. In addition AfDB's presence can 'crowd in' investments from other sources. From the point of view of AfDB it enables the institution to take a total view of the economic environment in the country and to form partnerships with the private sector that might otherwise have little motivation to undertake. AfDB's experience in lending to the private sector suggests that if anything the risks associated with non-sovereign lending in Africa may be less than those associated with sovereign lending, since the repayment record thus far is excellent. It also enables AfDB to provide direct funding for the corporate sector rather than looking for intermediate routes through Government agencies which may give the wrong signals in the longer-term about the appropriate institutional framework for PSD support. The private sector also often brings important technical know-how to bear on the project, which promotes sustainability.

APPENDIX 7**Joint Report by the Evaluation's two Senior Independent Advisors**

1. We are satisfied that our major comments on the approach paper and an earlier draft were heeded. The final report presents balanced and plausible findings and provides sound recommendations for what needs to be done in the years ahead. Detailed comments follow.

Chapter I

2. Taking the role of other development agencies into consideration IFAD's comparative advantage is the incubation of institutional initiatives followed by up-scaling and mainstreaming promoted in partnership with other organizations in order to help ensure that indigenous assets are fully utilised; that property rights are secure and that the rules of the game embedded in value chains are pro-poor and promote inclusiveness.

3. Whereas the private sector is central to agricultural growth, it is the policy and institutional context within which private agents operate that determines whether the pattern of growth is inclusive of the poor - or not.

4. Critical and diverse obstacles need to be overcome in different country situations so that market risks and rewards are borne equitably and the benefits flowing to the poor are enhanced. In particular, key policy issues that the 2005 strategy had neglected may need to be addressed: land tenure, child labour, trans-national monopolies, price volatility, food security concerns, fair trade initiatives. Had these aspects been treated more explicitly they would have made the strategy more relevant and responsive to evolving global policy issues⁷³.

Chapter II

5. The methodology of the report complies with the approach successfully applied in prior corporate reviews carried out by IOE. Thus the report draws on portfolio scans; country case studies; a business process review and a comparator study. The typology of projects selected for review covers a wide spectrum of IFAD's project portfolio. A prior SIEA recommendation to focus on the delivery of the agreed 2005 strategy was heeded. And as we also suggested, the evaluation made use of project status reports for projects not yet evaluated by IOE⁷⁴.

6. The case study countries were selected in consultation with management to focus on the learning dimension of the evaluation⁷⁵. While this was a defensible decision it would have been useful to judge the representativeness of the country choices through an examination of private sector policy friendliness indicators for the selected countries and comparing them with those of other countries in the relevant region.

7. The evaluation opted to concentrate on the relevance and effectiveness of the strategy and to withhold judgment on its efficiency. This is due to the paucity of reliable evaluation material and budget data at project level. Also missing are socio-economic impact findings at farm and household levels. Such valuable information would have been available had IFAD projects been equipped with robust monitoring and evaluation systems, a critical issue that needs follow up.

⁷³ A vast literature about the feasibility of supply management of export crops and the development impact of Fair Trade initiatives is available.

⁷⁴ On the other hand, the evaluation did not rely on survey questionnaires directed to IFAD partners and stakeholders in the public, private and voluntary sectors as we had recommended.

⁷⁵ The purposive sampling of countries to meet formative evaluation purposes may have induced a selection bias by overestimating IFAD's responsiveness to the new policy directions of the 2005 strategy.

Chapter III

8. As noted in our comments on Chapter I, the overarching policy context of the strategy needs to be beefed up. This said the basic assessment of relevance contained in this chapter seems reasonable. It points to a clear-cut leadership gap at the institutional level⁷⁶. It also draws attention to the lack of participation of borrowing countries and the civil society in the process of strategy formulation.

9. The evaluation is also on the mark with respect to its assessment of the results framework⁷⁷ and it correctly suggests that the strategy needs updating to reflect the bitter lessons of experience associated with hasty privatizations, the growing profile of organic farming and fair trade initiatives⁷⁸, etc.

10. On the other hand, the broad private sector definition used in the strategy statement (and sharply criticized by the evaluation) is not inconsistent with the specification of the private sector partners that IFAD can work with in support of agricultural and rural development - or with a suitable treatment of the critical and complex interface between farmers and the small and medium enterprises that service farmers and process/market agricultural products.

Chapters IV and V

11. This is the core of the evaluation. The assessment is plausible and fair⁷⁹ although it might have stressed more explicitly that IFAD could have been more aggressive in building internal capacity, in forging more effective partnerships and in leading the international policy dialogue on the involvement of the private sector in agricultural and rural development.

12. At the project level, assessment of compliance with the tenets of the strategy relies on an ingenious evaluation framework in Chapter IV and taps into a self-evaluation data base in Chapter V: both sets of results indicate that a significant policy reorientation took place following approval of the strategy.

13. At the country level, the mixed quality of the policy dialogue is adequately documented by the case studies and many valuable policy lessons are drawn. At the institutional level, a nuanced assessment of the partnership dimension is provided along with a sobering score card of implementation promises vs. actual achievements

Chapter VI

14. The evaluation of business processes is straightforward and refreshing. It addresses the performance of Board oversight; identifies skills gaps; documents weaknesses in quality assurance arrangements and highlights the benefits of a field presence. Finally it suggests that the introduction of a well-funded and properly staffed Private Sector Development Facility would enable IFAD to participate more directly in the evolving role of the private sector in credit guarantee schemes, risk reduction instruments and challenge funds.

Chapter VII

15. This chapter is well crafted and concise. It draws on the experience of five other development organizations in this complex and (until recently) sorely neglected area. It demonstrates that no systematic knowledge sharing is taking place across institutions. It identifies common challenges;

⁷⁶ On the other hand, the shift observed with respect to operational priorities undoubtedly reflects strong ownership of the policy shift among some individual CPMs

⁷⁷ This assessment raises a policy question: should the Independent Evaluation Office play a role in assisting IFAD management design appropriate monitoring and evaluation arrangements of thematic policies.

⁷⁸ Engagement of the private sector in advanced agricultural research geared to climate change adaptation also needs emphasis.

⁷⁹ The limitations of the analysis are acknowledged at the outset of the chapter: no evaluation reports on projects approved since the strategy was approved are available since implementation of IFAD projects normally takes eight years.

isolates the comparative advantage of IFAD and pinpoints the specific areas where IFAD is lagging behind others. It also highlights good practices and puts forward issues that will need to be addressed if IFAD decides to move forward with direct lending to the private sector.

Chapter VIII

16. Section A pulls together the main findings of the evaluation. However, the section might have highlighted recent and disturbing global food security trends to make clear that a new strategy (that also draws on the findings of the evaluation) is badly needed. Such a strategy would be designed to ensure that IFAD is properly organized and staffed to take the lead in partnerships that help engage the private sector in cutting edge agricultural research, up-scaling of rural innovations, building of local capacities, land tenure reform initiatives and value chain designs that protect the interests of small farmers and landless farm workers.

17. Section B offers a highly relevant agenda for agreement at the completion point meeting with one exception: there is no need for a new definition of the private sector. Beyond semantics the problem that really needs fixing lies in the lack of a robust policy framework solidly grounded in policy evidence and responsive to the contemporary aspirations of IFAD's developing member countries. A recommendation addressing the continuing failure of IFAD and its partners to incorporate workable M&E components in IFAD funded projects should also have been included.

RP/NN: rp/nn
April 17, 2011

APPENDIX 8**Excerpts from the Report of the Chairperson of the Evaluation Committee to the Executive Board on the Discussion on the Private Sector Evaluation**

1. The Committee discussed and welcomed the Corporate-level evaluation on IFAD's private sector development and partnership strategy undertaken by the Independent Office of Evaluation (IOE).
2. The Committee underlined the importance of discussing the written IFAD Management response at the same time as the corresponding evaluation reports in the future.
3. The report was found to provide useful inputs in the discussions leading to the development of a new IFAD strategy for private-sector development, which is expected to be presented by the IFAD Management in December 2011.
4. The Committee emphasized that the departing point for discussions around the engagement by the Fund with the private sector is for IFAD to develop a more differentiated definition of the private sector in the context of IFAD operations.
5. The Committee underlined that governments are not generally reluctant to engage with the private sector, but may be constrained in doing so by selected national policies and institutional architecture.
6. The Committee highlighted that the private sector is a heterogeneous group of actors, needing different types of support. This should be clearly captured in the new strategy.
7. The Committee also emphasized the need to address the gender dimension, agricultural research and nutrition in the development of the new strategy by the Fund. It was also noted that the recommendation to establish a Private Sector Financing Facility could be useful and needed further elaboration by Management in the development of the new private sector strategy, taking into account complementarity of other partners.
8. The Committee underlined the importance for IFAD to establish partnerships on Knowledge Management on private sector development with relevant institutions.
9. The Committee noted that the Management will need to assess and elaborate recommendations further during the development of the new strategy.
10. The Committee noted that Management plans to produce a draft private sector strategy for consideration by the Board in December 2011. Before that, it was agreed that the draft document be presented for discussion in an informal seminar in September 2011.
11. The Committee:
 - a. Reiterated the need for IFAD to develop a clearer definition of the private sector in the context of the Fund's operations. This is extremely important given the heterogeneous nature of private sector entities working in rural areas.
 - b. Also emphasized the importance of partnerships with other institutions in order to enhance IFAD's knowledge on private sector development.
 - c. Underlined the importance of a favourable investment climate, which will require IFAD's concerted engagement in policy processes at country level.
 - d. Highlighted the risks of working with the private sector which need to be clearly spelled out in the forthcoming private sector strategy.

- e. Encouraged IFAD to review its current organizational architecture and human resources to ensure that it has commensurate capacities for working towards private sector development.
- f. Recognises the importance of strengthening the existing IFAD instruments for private sector development and assess the corresponding costs.

Recommended on the private sector financing facility to further delineate the development of the facility, as part of the forthcoming private sector strategy. This also requires outlining various options including expanding the cooperation with organisations that already have facilities for direct lending to the private sector. The eventual introduction of private sector facility should be undertaken in a gradual manner ensuring the complementarities with IFAD public sector operations.