

Cote du document: EB 2013/108/INF.3
Date: 19 mars 2013
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



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

Plan pour la concertation sur les politiques au niveau des pays

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Edward Heinemann

Conseiller principal pour les politiques
téléphone: +39 06 5459 2398
courriel: e.heinemann@ifad.org

Transmission des documents:

Deirdre McGrenra

Chef du Bureau des organes
directeurs
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: gb_office@ifad.org

Conseil d'administration — Cent huitième session
Rome, 10-11 avril 2013

Pour: **Information**

Table des matières

| | | |
|-------------|--|----------|
| I. | Contexte | 1 |
| II. | Modalités de concertation sur les politiques au niveau des pays | 1 |
| III. | Atouts et points faibles | 2 |
| IV. | Raison d'être | 3 |
| V. | Le plan d'action | 4 |
| VI. | Activités | 4 |

Sigles et acronymes

| | |
|-------|---|
| CAPP | Chargé d'appui au programme de pays |
| COSOP | Programme d'options stratégiques pour le pays |
| CPP | Chargé de programme de pays |
| ECD | Division environnement et climat |
| EMC | Comité exécutif de gestion |
| IOE | Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA |
| PTA | Division des politiques et du conseil technique |
| SKM | Département de la stratégie et de la gestion des savoirs |
| RARI | Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA |

Plan pour la concertation sur les politiques au niveau des pays¹

I. Contexte

1. En ce qui concerne le FIDA, un cadre directeur au niveau des pays propice au développement agricole et rural n'est pas seulement essentiel pour garantir la mise en œuvre efficace des projets et leur impact, il est aussi fondamentalement une condition préalable pour qu'une grande partie de la population rurale surmonte la pauvreté. Les documents de base de l'organisation accréditent cette thèse. Le Cadre stratégique du FIDA 2011-2015 dresse la liste des cadres directeurs et réglementaires améliorés, comme l'un des principaux résultats obtenus grâce au travail du FIDA; par ailleurs, dans le rapport de la Consultation sur la neuvième reconstitution (FIDA9), le Fonds s'engage à assurer "une plus grande rigueur dans l'analyse des politiques ainsi que la participation active à la concertation sur les politiques en matière d'agriculture et de développement rural".
2. Aux fins de l'action du FIDA, le terme "politiques" peut s'appliquer à toute une gamme de mécanismes différents, y compris ce que l'on entend généralement par politiques, législation et déclarations de principe; il peut également englober les plans sectoriels, les budgets, les stratégies et les programmes, ainsi que les règles administratives de haut niveau des institutions gouvernementales. Les politiques peuvent avoir une portée nationale mais, dans le cas des États fédéraux, il arrive qu'elles ne s'appliquent qu'à l'échelle de l'État. Le FIDA s'intéresse particulièrement aux politiques nationales qui déterminent les possibilités économiques – dans le secteur agricole et, plus généralement, dans l'économie rurale non agricole – grâce auxquelles les populations rurales pourront sortir de la pauvreté. Cependant, ainsi qu'il est indiqué dans le Rapport annuel de 2012 sur les résultats et l'impact (RARI), les "points de vue diffèrent toutefois très sensiblement quant à la définition à en donner, sur laquelle il n'y a guère de consensus ». Le présent document propose l'interprétation ci-après de ce que signifie pour le FIDA la concertation sur les politiques:

En ce qui concerne le FIDA, la concertation sur les politiques au niveau des pays peut être considérée comme un processus qu'il doit engager, directement et indirectement, avec les gouvernements partenaires et les autres parties prenantes nationales, afin d'influer sur les priorités en matière d'orientations ou sur la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des structures officielles (par exemple, des lois ou des règles administratives), des politiques et des programmes qui déterminent les possibilités économiques grâce auxquelles une grande partie de la population rurale pourra sortir de la pauvreté.

II. Modalités de concertation sur les politiques au niveau des pays

3. Diverses approches ou activités que le FIDA a mises en œuvre peuvent à juste titre être considérées comme une concertation sur les politiques au niveau des pays. Elles ont toutes un rôle à jouer dans des contextes nationaux et institutionnels divers. Parfois, le chargé de programme de pays (CPP) ou le chargé d'appui au programme de pays (CAPP) peut engager un dialogue directement ("de manière bilatérale") avec le gouvernement, au sujet des principaux problèmes de politique générale ayant une incidence sur les populations rurales pauvres; ce, en général,

¹ Le présent document d'information provient d'un document d'orientation plus long, établi pour le Comité exécutif de gestion du FIDA (EMC), qui l'a approuvé à sa cent trente-septième session, le 30 janvier 2013.

afin de mettre en lumière les conséquences des contraintes imposées par les politiques sur l'exécution des projets, ou de signaler la possibilité d'application à plus grande échelle et de changement d'orientation que l'approche suivie par un projet particulier offre au gouvernement. Dans d'autres situations, le CPP ou le CAPP participent au groupe de travail sectoriel national, dans le cadre duquel les principaux problèmes de politique générale sont mis en évidence et traités par le gouvernement et ses partenaires de développement. Le FIDA a également recours à des investissements et à des projets financés par des dons pour réaliser ses objectifs en matière de concertation sur les politiques. Ils ont pour objet de:

- a) renforcer la capacité des institutions gouvernementales à formuler des politiques nationales;
- b) soutenir les organisations des populations rurales, afin de leur permettre de participer de manière plus efficace aux processus d'élaboration des politiques;
- c) promouvoir la concertation sur les politiques entre les diverses parties prenantes nationales;
- d) rendre une politique, une stratégie ou un programme nationaux opérationnels au niveau local; et
- e) offrir des possibilités de partage, à l'échelle régionale ou au niveau Sud-Sud, des données d'expérience et des approches en matière de politiques.

En outre, dans certains cas, le FIDA a mené lui-même des travaux d'analyse des politiques spécifiques à un pays, et a cherché à modifier des politiques déterminantes pour un projet avant son exécution. Divers exemples du travail du FIDA en matière de concertation sur les politiques au niveau des pays figurent à l'appendice.

III. Atouts et points faibles

4. Le travail de concertation sur les politiques effectué par le FIDA est probablement plus répandu qu'il n'est souvent reconnu et, dans de nombreux pays, cet effort a débouché sur des remaniements importants des politiques ayant une incidence sur les populations rurales pauvres. Le FIDA possède dans ce domaine un avantage comparatif lié au fait qu'il concentre son attention exclusivement sur les questions de politique générale influant sur les possibilités économiques offertes aux populations rurales pauvres; il est également considéré comme un "intermédiaire" honnête et crédible qui intervient par le biais des gouvernements, met des ressources sur la table, et n'a néanmoins pas de programme prédéfini et normatif à imposer en matière de politiques.
5. Il y a toutefois des possibilités d'améliorer notablement la performance du FIDA. Dans le RARI de 2012, la concertation sur les politiques menée par le Fonds est jugée plutôt insuffisante, voire pire, dans 44% des programmes de pays évalués². Tant le RARI qu'un document récent du Brookings Institute³ signalent que les programmes d'action définis dans les COSOP sont trop ambitieux et soulignent que la focalisation sur les résultats des projets et le manque d'effectifs et de ressources financières dans les divisions opérationnelles du FIDA sont parmi les facteurs expliquant le décalage entre les ambitions des COSOP en matière de concertation sur les politiques et la réalité. Ces deux documents préconisent d'accorder la priorité aux politiques qui sont essentielles pour la mise en œuvre du programme de pays et qui peuvent donner lieu à une application à plus grande échelle. Le document du Brookings Institute souligne en outre que le FIDA doit renforcer les capacités techniques de la Division des politiques et du conseil technique (PTA), afin de pouvoir les utiliser pour donner suite à des engagements spécifiques en matière d'élaboration de politiques dans certains pays, et que l'organisation doit nouer des partenariats de manière plus systématique avec d'autres organismes donateurs. Le

² Il convient toutefois de relever que les notes d'IOE sur la performance du FIDA en matière de concertation sur les politiques ont été attribuées en l'absence de définition précise de la concertation sur les politiques et d'interprétation explicite de la nature des activités de concertation. Le RARI de 2012 tente de répondre en partie à ces deux questions.

³ A. Hartmann, Kharas H., Kohl R., Linn J., Massler B. et Sourang C. (2012) "Scaling Up of Programs for the Rural Poor: IFAD's Experience, Lessons and Prospects" (Projet) IFAD Institutional Scaling up Review, Phase 2, document de synthèse.

RARI suggère également de prendre en considération les notes d'orientation, comme point de départ analytique d'un processus de participation.

6. Parmi les autres points faibles figurent l'absence de définition institutionnelle ou d'interprétation commune de la concertation sur les politiques, ainsi que l'absence d'un cadre de suivi et d'établissement de rapports et d'indices valables pour mesurer la performance dans ce domaine (une difficulté rencontrée par d'autres organismes de développement). En général, la concertation sur les politiques au niveau des pays a été simplement le prolongement naturel du travail du FIDA dans le cadre des projets, plutôt qu'une activité en soi. En fait, même si la concertation sur les politiques est devenue une priorité institutionnelle, jusqu'ici elle n'a guère reçu de soutien au niveau de l'organisation.
7. Par ailleurs, il est également important de mettre en évidence les limites de la concertation sur les politiques au niveau des pays. Le fait est qu'elle n'est pas un objectif en soi, mais un moyen de parvenir à une fin, à savoir un environnement plus favorable à l'élimination de la pauvreté parmi la population rurale. Toutefois, l'élaboration des grandes orientations est par définition un processus politique et de nombreuses réformes sont entreprises pour des raisons qui ne sont pas fondées sur des éléments concrets. De plus, le lien de cause à effet entre la concertation sur les politiques, leur remaniement et leur mise en œuvre est souvent long à établir, faible et incertain; il est en outre souvent difficile d'attribuer au FIDA une influence particulière sur une politique. Qui plus est, il pourrait même être préjudiciable de suggérer que le changement d'orientation d'un gouvernement est dû à l'influence d'un partenaire de développement extérieur. S'il existe des problèmes de causalité et d'attribution, comment le FIDA peut-il mesurer sérieusement sa performance dans ces domaines, et de quoi peut-il être tenu responsable? Il est évident qu'il s'agit là de vrais problèmes qui ne sont pas uniques au FIDA. De nombreux autres organismes de développement se heurtent aux mêmes difficultés. Aucun d'entre eux n'a toutes les réponses qu'il souhaiterait, et tous reconnaissent les limites et les points faibles, ainsi que les réels succès, associés au travail de leur institution.

IV. Raison d'être

8. Le FIDA doit s'améliorer en ce qui concerne la concertation sur les politiques au niveau des pays: il doit appliquer systématiquement dans l'ensemble de ses programmes de pays les méthodes qui donnent de bons résultats dans quelques pays. **Mais surtout, la concertation sur les politiques doit être considérée comme une activité distincte dans le cadre du programme de pays et bénéficier d'un budget et de produits de prestation spécifiques.**
9. Dans un certain sens, il n'a jamais été aussi nécessaire d'améliorer la performance dans ce domaine. Une concertation efficace sur les politiques au niveau des pays est un outil essentiel pour le programme de reproduction à plus grande échelle du FIDA et elle peut aider ce dernier à réaliser son objectif, à savoir sortir 80 millions de ruraux de la pauvreté d'ici à 2015. La concertation sur les politiques a toutes chances de devenir pour le FIDA un "produit" encore plus important à offrir aux pays membres, en particulier aux pays à revenu intermédiaire, de plus en plus nombreux, où les ressources financières du Fonds peuvent être moins utiles que ses connaissances spécialisées sur les questions relatives à la réduction de la pauvreté rurale. Par ailleurs, le FIDA s'est aussi engagé envers ses membres à poursuivre la concertation sur les politiques au niveau des pays de manière plus systématique, ce dont rend compte le rapport de la Consultation sur FIDA9.
10. Cependant, il existe par ailleurs pour le FIDA des possibilités réelles d'intensifier sa participation. Le nombre croissant de bureaux de pays du Fonds, la plus grande portée de ses opérations dans les pays membres, et l'évolution de l'approche adoptée pour les programmes de pays sont autant d'éléments importants qui peuvent l'aider à renforcer sa participation à la concertation sur les politiques au niveau des pays.

V. Le plan d'action

11. S'appuyant tant sur les aspects positifs des pratiques actuelles que sur les critiques qui ont été faites, fin 2012, un plan d'action visant à renforcer et à intégrer la participation du FIDA à la concertation sur les politiques au niveau des pays a été élaboré. Il a été approuvé par le Comité exécutif de gestion en janvier 2013 et sa mise en œuvre vient de commencer.
12. Ce plan repose sur une série de principes généraux qui servent à sous-tendre l'approche adoptée par le FIDA. Il s'agit notamment de réaffirmer que la concertation sur les politiques doit être définie et conduite par le CPP, dans le contexte du programme de pays. Il est reconnu que les approches adoptées doivent être réalistes et spécifiques au contexte, et qu'elles doivent exploiter l'avantage comparatif du FIDA. Aux fins de la participation à la concertation, rien ne peut remplacer les données concrètes; en outre, les occasions favorables, qui sont liées au caractère politique de la définition des grandes orientations, doivent être activement mises à profit. Enfin, il est essentiel de nouer des partenariats, en particulier avec les organisations des populations rurales pauvres. En dernier ressort, l'objectif du FIDA doit être d'appuyer les processus **nationaux** d'élaboration, de négociation, de mise en œuvre et d'examen des politiques.
13. Ce plan comprend des propositions précises: intégrer de manière plus efficace la concertation sur les politiques au niveau des pays dans les projets et programmes de pays du FIDA, à tous les stades du cycle, de la conception à l'achèvement; améliorer le suivi, l'établissement des rapports et la gestion des savoirs du FIDA dans ce domaine; et renforcer les capacités internes nécessaires à la concertation sur les politiques au niveau des pays. L'un des éléments fondamentaux du plan sera le recours pour la première fois à la note d'orientation, un outil analytique propre à un pays qui peut être utilisé par le CPP à n'importe quel stade du cycle du projet ou du programme de pays, afin de fournir une série de données concrètes dans le cadre d'un processus plus vaste de concertation sur les politiques et de changement. La division PTA, en étroite collaboration avec la division ECD (division environnement et climat) et le Département de la stratégie et de la gestion des savoirs, sera chargée de promouvoir la concertation sur les politiques au niveau des pays et de soutenir à cet égard les CPP, notamment grâce à une formation. On cherchera également à établir des partenariats extérieurs.
14. Certains éléments du plan peuvent être aisément intégrés dans les activités normales du FIDA et n'ont aucune incidence budgétaire importante; toutefois, des coûts nouveaux et réels seront associés à certaines activités au niveau des pays, pour lesquelles il n'existe pas de projet ni de disposition spécifique à un don, notamment l'élaboration des notes d'orientation. Le coût total du plan triennal d'exécution (2013-2015) a été provisoirement chiffré à environ 850 000 USD. Il sera financé à partir de diverses sources, qui pourraient comprendre les budgets ordinaires de PTA et des divisions régionales, des ressources provenant de l'Initiative pour intégrer l'innovation et du Programme d'adaptation de l'agriculture paysanne (qui comporte une disposition relative à la concertation sur les politiques afférentes aux questions d'adaptation), et des dons.

VI. Activités

15. Les mesures suivantes ont déjà été prises à l'appui du plan d'action:
 - PTA a recruté un Conseiller principal pour les politiques, qui jouera le rôle de coordonnateur et de "défenseur" de la promotion de la concertation sur les politiques au niveau des pays.
 - Par l'intermédiaire du Conseiller principal pour les politiques, PTA met désormais explicitement l'accent sur les questions relatives aux politiques au

niveau des pays, dans le cadre de sa fonction d'amélioration de la qualité de la conception pour les COSOP et les projets.

- PTA a commencé à collaborer avec les CPP intéressés à bénéficier d'un soutien leur permettant d'accorder une plus grande place à la participation à l'élaboration des politiques dans leur programme de pays. Jusqu'à ce jour, des occasions se sont présentées en Indonésie, au Ghana, au Laos, au Nigéria, en Ouganda et au Pakistan.
 - Dans le cadre d'un cours de formation à la conception des projets menée en collaboration, PTA a organisé une session sur la concertation sur les politiques au niveau des pays à l'intention du personnel opérationnel du FIDA (principalement les CPP et les CAPP). Vingt-six membres du personnel y ont participé, et une seconde session de formation est déjà prévue pour mai 2013.
 - Un dossier didactique concernant la concertation sur les politiques au niveau des pays, destiné principalement au personnel opérationnel du FIDA, a été préparé.
16. Les activités prioritaires prévues au cours des prochains mois sont notamment les suivantes:
- Mettre au point des propositions concernant le contenu et la forme que les "notes d'orientation" pourraient prendre; et faire adopter cette "note d'orientation" qui sera utilisée comme outil analytique aux fins de la participation à l'élaboration des politiques au niveau des pays, avec un budget distinct.
 - Passer en revue les directives opérationnelles du FIDA et cerner les domaines dans lesquels il faut tenir davantage compte des questions relatives à la concertation sur les politiques.
 - Dans le cadre organisationnel actuel de suivi de la performance opérationnelle, mettre au point des procédures de suivi et d'établissement de rapports sur les activités de concertation sur les politiques à de multiples niveaux (projet, programme de pays, région et organisation).
 - Trouver des partenaires aux fins de l'analyse des politiques et de la participation à leur élaboration parmi les instituts de recherche et les groupes de réflexion; et prendre contact avec d'autres organismes de développement qui participent activement à la concertation sur les politiques et s'efforcent de suivre ou de mesurer leur performance, afin de mettre au point des méthodes communes et de partager les données d'expérience.

Exemples d'appui apporté par le FIDA à la concertation sur les politiques au niveau des pays

Au Bangladesh, le Projet national d'appui aux techniques agricoles, financé par le FIDA et la Banque mondiale, n'a été approuvé qu'après que le gouvernement ait accepté de mener plusieurs grandes réformes institutionnelles et politiques, garantissant un environnement propice à l'exécution du projet, avec notamment l'adoption de la nouvelle loi sur le Comité bangladais de recherche agronomique, qui a permis de financer la recherche avec des subventions obtenues par voie de concours.

Au Bhoutan, le Projet relatif à l'accès au marché et à l'intensification de la croissance, financé par le FIDA, a servi à apporter un soutien financier au Ministère de l'agriculture et des forêts, afin qu'il puisse élaborer une politique de développement du secteur de l'élevage pour le pays.

Au Burundi, un soutien a été apporté à la Confédération des associations de producteurs agricoles (CAPAD) dans le cadre du Programme d'appui aux organisations paysannes en Afrique financé par un don. Après une formation sur la bonne gouvernance et le rôle de direction, et à la lumière des deux études réalisées sur les politiques, la Confédération a défini sa position sur sept grandes questions. À la suite des fortes pressions exercées par des parlementaires et des donateurs, d'importantes modifications ont été apportées aux politiques nationales: en particulier, le Gouvernement burundais, invité à respecter la Déclaration de Maputo, a porté la part de l'agriculture dans le budget de 3,6% en 2010 à 10 % en 2012. Il a également accordé aux agriculteurs des subventions pour l'achat d'engrais, qui ont été distribuées dans le cadre d'un contrat de partenariat avec la Confédération.

En Inde, les projets financés par le FIDA dans les zones tribales ont facilité la mise en œuvre des dispositions de la loi de 1996 sur les Panchayats (extension aux zones répertoriées) (loi PESA). En vertu de cette loi, les processus de décision sont transférés au niveau des villages, par le biais des Gram Sabhas (assemblées villageoises) et des Panchayats (conseils villageois). Grâce aux projets financés par le FIDA dans l'État du Jharkhand, les Gram Sabhas ont pu participer à la planification, l'exécution et l'évaluation des projets, conformément aux dispositions de la loi PESA.

Au Laos, à la demande du gouvernement, le FIDA a entrepris une étude économétrique sur le rôle de l'agriculture dans la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Les résultats de cette étude, qui ont été utilisés par le gouvernement pour mettre au point la stratégie nationale pour l'agriculture et la gestion des ressources naturelles, l'ont par ailleurs convaincu de revoir à la hausse l'objectif relatif au taux de croissance du secteur agricole, qui a été porté de 3 à 4 %, ainsi que le montant des investissements nécessaires dans ce secteur, afin que le Laos atteigne un taux de croissance économique globale de 8 % d'ici à 2020.

Au Mozambique, l'unité de coordination du Programme d'appui aux marchés agricoles (PAMA) s'est rendue compte que le processus d'enregistrement des associations paysannes était peu pratique (effectué uniquement à Maputo) et coûteux, eu égard aux redevances et aux frais de transaction. Cette unité a permis à l'institution chef de file, la Direction nationale de la promotion du développement rural, d'animer un vaste débat sur cette question, auquel ont participé des responsables politiques et d'autres parties prenantes, notamment l'UNAC (Union nationale des agriculteurs). À l'issue de cette initiative, une réforme de la législation, qui a décentralisé et simplifié le processus d'enregistrement, a été entreprise. Dans les années qui ont suivi, un grand nombre d'associations qui fonctionnaient auparavant de manière informelle ont été enregistrées et reconnues officiellement.

Au Népal, l'expérience réussie du Projet de mise en valeur des ressources forestières et fourragères sous bail dans le Moyen Pays, financé par le FIDA, a été mise en avant pour convaincre les hauts fonctionnaires du gouvernement de l'efficacité d'une nouvelle approche de la foresterie favorable

aux pauvres, laquelle a été ensuite intégrée en tant que programme prioritaire relatif à la pauvreté dans le Programme d'appui à la réduction de la pauvreté, et incluse parmi les politiques nationales. Le passage du projet au programme national a été facilité par l'appui complémentaire apporté par la FAO pour aider le gouvernement à rédiger la législation nécessaire.

Au Panama, le Projet de développement rural pour les communautés Ngobe a apporté un soutien économique et logistique, d'une part, à la Commission intergouvernementale du Ministère de l'intérieur et de la justice et, de l'autre, aux dirigeants des communautés autochtones, afin de faciliter les négociations sur une série de lois régissant les droits fonciers des populations autochtones.

Au Rwanda, le groupe de travail sectoriel est dirigé par le Ministère de l'agriculture, mais il compte parmi ses membres les principaux organismes donateurs intervenant dans le secteur, dont le FIDA qui est un membre actif. Grâce aux travaux qu'il a entrepris pour harmoniser les méthodes et les indicateurs de suivi-évaluation, le groupe a pu mettre au point une approche uniforme et unique, que le gouvernement a adoptée ultérieurement pour le suivi-évaluation dans le secteur agricole.

En Colombie, en Équateur, au El Salvador et au Mexique, les groupes ruraux de concertation, organisés par le FIDA grâce à un don accordé au Centre latino-américain pour le développement rural, ont mobilisé environ 100 entrepreneurs, hommes politiques, universitaires, dirigeants d'organisations sociales et autres personnes très influentes, qui ont à leur tour collaboré avec les gouvernements pour influencer sur les réformes politiques et institutionnelles (en rédigeant par exemple la nouvelle loi sur les terres et le développement rural en Colombie).

En Amérique latine, l'unité régionale de coordination du FIDA pour le MERCOSUR a été établie en 2000. Cette initiative a conduit à la création, en 2004, de la Réunion spécialisée sur l'agriculture familiale (REAF), que le FIDA a continué de soutenir jusqu'en 2011. Cette Réunion a servi de cadre pour la réorientation et la définition des politiques et des programmes publics sur l'agriculture familiale et le développement rural dans les pays du MERCOSUR, moyennant des consultations périodiques, auxquelles ont participé les gouvernements et les associations paysannes. Le FIDA a joué un rôle important en soutenant un secrétariat technique, qui a gagné la confiance et le respect de tous les intervenants, et a pu faciliter la concertation.

En Asie, dans le cadre d'un projet régional financé par un don et exécuté conjointement avec la FAO, 23 études sectorielles ont été menées dans huit pays, et leurs résultats ont été présentés lors d'un atelier régional en novembre 2011. Plusieurs recommandations pratiques découlant de ces études ont ensuite débouché sur des changements effectifs d'orientation.