

Cote du document: EB 2016/118/R.39  
Point de l'ordre du jour: 20  
Date: 31 août 2016  
Distribution: Publique  
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Vue d'ensemble de l'approche holistique à adopter par le FIDA pour adapter ses opérations au contexte du pays (englobant les situations de fragilité, les pays à revenu intermédiaire, le Système d'allocation fondé sur la performance et la décentralisation)

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Lisandro Martin  
Chef de l'Unité de la programmation  
et de l'efficacité opérationnelles  
Département gestion des programmes  
téléphone: +39 06 5459 2388  
courriel: lisandro.martin@ifad.org

Hisham Zehni  
Spécialiste principal de portefeuille  
téléphone: +39 06 5459 2183  
courriel: h.zehni@ifad.org

Transmission des documents:

William Skinner  
Chef du Bureau des organes  
directeurs  
téléphone: +39 06 5459 2974  
courriel: gb\_office@ifad.org

Conseil d'administration — Cent dix-huitième session  
Rome, 21-22 septembre 2016

---

Pour: Information

## Table des matières

Sigles et acronymes	i
I. Introduction	1
II. Contexte	1
III. Justification d'une approche holistique de l'adaptation des opérations du FIDA au contexte du pays	2
IV. Feuille de route et structure d'ensemble	3
V. Progrès réalisés et principales orientations poursuivies	4
A. Stratégie d'engagement dans les pays en situation de fragilité	4
B. Stratégie d'engagement auprès des pays à revenu intermédiaire	4
C. Version révisée du Système d'allocation fondé sur la performance	5
D. Plan institutionnel de décentralisation	6

## Sigles et acronymes

BMD	Banques multilatérales de développement
CPIA	Évaluation des politiques et institutions nationales (Country Policy and Institutional Assessment)
CSST	Coopération Sud-Sud et triangulaire
ENI	Évaluations au niveau de l'institution
IOE	Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA
PRI	Pays à revenu intermédiaire
SAFP	Système d'allocation fondé sur la performance

# Vue d'ensemble de l'approche holistique à adopter par le FIDA pour adapter ses opérations au contexte du pays (englobant les situations de fragilité, les pays à revenu intermédiaire, le Système d'allocation fondé sur la performance et la décentralisation)

## I. Introduction

1. Dans son Cadre stratégique 2016-2025, le FIDA reconnaît qu'il est important d'employer des approches renforcées et différenciées répondant aux besoins divers des pays dans lesquels il intervient, et allant de pair avec le progrès social et économique et avec les évolutions dans le paysage du développement de manière plus générale. Dans cette perspective, et suivant les engagements pris pour la Dixième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA10, couvrant la période 2016-2018), des initiatives sont en cours d'exécution pour renforcer davantage le modèle d'exécution opérationnel du FIDA. Ces initiatives s'appliquent à quatre domaines interconnectés qui, ensemble, sous-tendent l'approche que suit le FIDA pour adapter ses opérations au contexte de chaque pays: engagement dans les pays en situation de fragilité; engagement aux côtés des pays à revenu intermédiaire (PRI); mise en œuvre du Système d'allocation fondé sur la performance (SAFP); et décentralisation. À sa cent dix-septième session, le Conseil d'administration a souligné la nécessité de développer les futures orientations du FIDA dans ces domaines de manière holistique et afin qu'elles se renforcent mutuellement.
2. Le présent document expose les raisons pour lesquelles ces quatre domaines sont abordés de manière conjointe, et fait le point sur les progrès réalisés à ce jour et sur la feuille de route à suivre pour l'élaboration d'un document global intitulé "Approche holistique à adopter par le FIDA pour adapter ses opérations au contexte du pays". Ce document constituera un fondement essentiel pour l'opérationnalisation du Cadre stratégique du FIDA 2016-2025. Il sera achevé d'ici à mai 2017, ce qui permettra de l'utiliser pour éclairer les débats de fond de la Consultation sur la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11), dont le début est prévu pour juin 2017.

## II. Contexte

3. Comme indiqué ci-dessus, un certain nombre d'initiatives sont en cours d'exécution pour renforcer davantage le modèle d'exécution opérationnel du FIDA. Les engagements pertinents de FIDA10 et les calendriers connexes approuvés au cours de la Consultation sur FIDA10, qui s'est tenue en 2014, comprennent notamment:
  - a) la communication au Conseil d'administration d'informations actualisées sur la stratégie d'engagement du FIDA auprès des PRI (décembre 2015);
  - b) l'élaboration d'une nouvelle stratégie relative aux interventions du FIDA dans les pays en situation de fragilité, à soumettre à l'approbation du Conseil d'administration (avril 2016);
  - c) appui au Conseil d'administration pour l'amélioration de la mise en œuvre du SAFP du FIDA (tout au long de 2016); et
  - d) examen de la présence du FIDA dans les pays (d'ici à 2017), et ouverture de 10 nouveaux bureaux de pays (d'ici à 2018).
4. Compte tenu des imbrications entre ces engagements et les activités du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) en rapport avec les évaluations au niveau de l'institution (ENI), les calendriers ont été revus afin de garantir une approche cohérente et intégrée de leur exécution. Dans cette veine, un débat collectif sur les quatre thèmes s'est tenu lors de la cent dix-septième session du

Conseil d'administration, sur la base des documents suivants: i) Informations actualisées concernant l'engagement du FIDA auprès des PRI; ii) approche adoptée par le FIDA concernant son engagement dans les pays en situation de fragilité (servant de module pour l'élaboration de la stratégie); iii) Informations actualisées sur la stratégie concernant la présence dans les pays; et iv) Évaluation au niveau de l'institution du SAFF du FIDA (accompagnée de la réponse de la direction). Le Conseil d'administration est convenu de la nécessité d'une approche holistique pour définir les futures orientations dans ces domaines et pour les réunir en un seul document.

### III. Justification d'une approche holistique de l'adaptation des opérations du FIDA au contexte du pays

5. Une approche harmonisée de ces quatre domaines servira à étayer les efforts déployés par le FIDA pour adapter ses opérations aux contextes, besoins et exigences spécifiques afin d'optimiser l'appui à une transformation inclusive et durable du monde rural dans chacun de ses pays clients. Une telle approche placera aussi le FIDA en une position stratégique lui permettant de proposer et mettre à disposition un ensemble de produits et de services pertinents dans les domaines de la finance et des savoirs à une clientèle en évolution, alors que le contexte plus général du développement connaît aussi des changements.
6. La justification d'une approche holistique découle des imbrications entre ces quatre domaines. La majorité des projets appuyés par le FIDA ciblent des régions éloignées et défavorisées, souvent caractérisées par une ou plusieurs formes de fragilité, qu'il s'agisse de la faiblesse des institutions, d'une vulnérabilité ou d'une volatilité élevées (en raison, par exemple, de phénomènes climatiques extrêmes, de catastrophes naturelles, et de chocs économiques et sociaux). Le document d'orientation relatif aux pays en situation de fragilité examiné lors de la cent dix-septième session du Conseil d'administration et la stratégie connexe en cours d'élaboration reconnaissent que ce n'est pas d'États fragiles dont s'occupe le FIDA, mais de situations de fragilité, lesquelles peuvent être nationales, locales ou régionales et concerner des pays de différentes catégories de revenu. En réalité, il existe un chevauchement significatif entre les pays classés dans la catégorie des PRI (et spécialement les PRI de la tranche inférieure) et ceux qui connaissent des situations de fragilité. Cela renforce la nécessité de la cohérence et de la souplesse dans l'approche du FIDA en matière d'engagement dans les pays en situation de fragilité et dans les PRI, autrement dit la fourniture de combinaisons variables de produits et de services financiers et non financiers qui prennent en compte l'ampleur et le type de fragilité, et le contexte social et économique d'un pays donné.
7. La réussite de la mise en œuvre et l'impact maximum de programmes de pays spécialement adaptés dépendent d'une allocation efficace des ressources limitées du FIDA en fonction des besoins et de la performance du pays, et du déploiement de niveaux appropriés d'appui dans le pays. C'est pourquoi le renforcement de l'engagement du FIDA dans les pays en situation de fragilité et dans les PRI va de pair avec les efforts visant à améliorer le SAFF, sur la base de sources telles que l'ENI récemment achevée sur le SAFF. Dans le même temps, la présence du FIDA dans les pays et la décentralisation sont en voie de renforcement, en s'inspirant, entre autres, de l'ENI formative sur la décentralisation en cours de réalisation par IOE.
8. Dans le cadre des travaux préparatoires de la stratégie sur les situations de fragilité, le FIDA a entrepris de définir une approche plus rigoureuse de la classification de ce type de situations – qui s'inspirera en partie d'éléments du SAFF – afin de permettre aux pays en situation de grande fragilité (dont plusieurs peuvent être des PRI) un accès en temps opportun à des ressources supplémentaires pour faire face à cette fragilité, mais avec la latitude de limiter le

financement pendant les périodes d'instabilité et de capacité réduite d'absorption. Ces aspects, entre autres, sont en cours d'examen dans le contexte des efforts déployés par le FIDA pour améliorer la manière dont ses instruments et outils de financement – y compris le SAFF – prennent en compte les besoins et la performance dans les nombreux et divers pays et contextes socioéconomiques dans lesquels il intervient.

9. Partie intégrante des initiatives décrites ci-dessus, le FIDA prépare un plan à moyen terme relatif à sa présence dans les pays et à la décentralisation, en prenant la pleine mesure du rôle clé que joue la proximité avec les pays clients dans le renforcement de la performance du programme dans les pays où existent des situations de fragilité et dans l'amélioration de la mise en œuvre des services hors-prêts (participation à l'élaboration des politiques, gestion des savoirs, établissement de partenariats, et coopération Sud-Sud et triangulaire [CSST]), dont l'importance augmente, spécialement parmi le nombre croissant de PRI où intervient le FIDA.

#### IV. Feuille de route et structure d'ensemble

10. La feuille de route présentée ci-après, qui aboutira d'ici à mai 2017 à l'achèvement du document sur l'approche holistique, prend en compte les différents calendriers, grandes étapes et mesures demandées par le Conseil d'administration, et diverses interactions avec le Conseil d'administration, le Comité de l'évaluation, et le Groupe de travail du Conseil d'administration sur le SAFF (Groupe de travail SAFF) au cours de la période allant de septembre 2016 à avril 2017.

##### Feuille de route pour le parachèvement du document

Septembre 2016 Conseil d'administration	Octobre 2016 Comité de l'évaluation	Novembre 2016 Comité de l'évaluation	Décembre 2016 Conseil d'administration	Avril 2017 Conseil d'administration	Mai 2017
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vue d'ensemble de l'approche holistique et document (information)</li> <li>• Réunion du Groupe de travail SAFF *</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stratégie relative aux situations de fragilité (examen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ENI d'IOE sur la décentralisation (examen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stratégie relative aux situations de fragilité (approbation)</li> <li>• Plan institutionnel de décentralisation (examen)</li> <li>• Approche du SAFF (examen)</li> <li>• Approche de la CSST (examen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Version révisée du SAFF (approbation)</li> </ul>	<p><b>Document sur l'approche holistique</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stratégie relative aux situations de fragilité</li> <li>• Stratégie concernant les PRI (y compris la CSST)</li> <li>• Version révisée du SAFF</li> <li>• Plan de décentralisation</li> </ul>

\* À la suite de la réunion qu'il tiendra en septembre 2016, le Groupe de travail SAFF pourrait décider de tenir ou plusieurs réunions supplémentaires pour parachever les changements apportés au SAFF, qu'il est prévu de présenter au Conseil d'administration en avril 2017.

11. Après la session d'avril 2017 du Conseil d'administration, les documents sur chacun des thèmes seront regroupés en un document unique. Ce document comportera quatre chapitres principaux traitant séparément de chacun des thèmes, tout en soulignant leurs liens réciproques. La version finale du document sera publiée en mai 2017 et comprendra les chapitres suivants:
- Stratégie d'engagement dans les pays en situation de fragilité;
  - Stratégie d'engagement dans les PRI (comprenant les principaux éléments du document d'orientation sur la CSST présenté à la cent dix-neuvième session du Conseil d'administration);
  - Version révisée du SAFF; et
  - Plan institutionnel de décentralisation.

12. Le document sera disponible en temps opportun pour éclairer les débats de fond de la Consultation sur FIDA11, dont le début est prévu pour juin 2017. Il sera soumis pour information au Conseil d'administration en septembre 2017.

## V. Progrès réalisés et principales orientations poursuivies

13. On trouvera dans la présente section une vue d'ensemble de l'avancement des travaux depuis la cent dix-septième session du Conseil d'administration dans chacun des quatre domaines.

### A. Stratégie d'engagement dans les pays en situation de fragilité

14. Le groupe de travail interne du FIDA sur ce thème s'est réuni à plusieurs reprises, depuis avril 2016, afin de poursuivre l'élaboration de la stratégie sur la base des observations formulées par le Conseil d'administration, et d'entreprendre un examen approfondi des approches adoptées par d'autres institutions des Nations Unies et des institutions financières internationales. Les activités se poursuivent dans les directions suivantes:
- a) examen des approches et pratiques les plus récentes dans l'ensemble de la communauté internationale, en portant spécifiquement l'attention sur la reconstitution en cours à l'Association internationale de développement (IDA18), membre du Groupe de la Banque mondiale. Examen des expériences du FIDA et des enseignements tirés à l'occasion de précédents engagements dans des situations de fragilité, et situation du portefeuille en cours dans des situations de fragilité;
  - b) renforcement des principes directeurs concernant spécialement les partenariats, le ciblage, l'intégration des questions de parité hommes-femmes, la résilience, la souplesse dans les directives et les processus opérationnels, et la gestion du risque;
  - c) classification des situations de fragilité, afin de veiller à ce qu'un appui supplémentaire ciblé soit apporté aux situations les plus fragiles. Bien que l'élaboration d'un indice composite ait été envisagée, son coût a été jugé élevé. En revanche, on évalue actuellement des solutions s'inspirant d'éléments du SAFF reflétant la capacité institutionnelle, et d'autres critères en rapport avec les situations de conflit;
  - d) poursuite de l'évaluation de la portée et des modalités d'allocation des ressources du FIDA afin de permettre un appui accru aux projets dans les situations les plus fragiles (ou un guichet fragilité); et
  - e) renforcement des approches organisationnelles et opérationnelles du FIDA dans les situations de fragilité. Il s'agit notamment de renforcer l'appui aux partenaires nationaux et de faciliter les "mandats de surveillance" dans les pays où les portefeuilles ont été suspendus. Des solutions en vue du renforcement de la résilience organisationnelle sont également en cours d'examen, en consultation avec le Groupe de coordination de la décentralisation institutionnelle du FIDA, et seront prises en compte dans le plan de décentralisation institutionnelle examiné plus loin.
15. La Stratégie d'engagement du FIDA dans les pays en situation de fragilité sera présentée au Comité de l'évaluation en octobre 2016 pour permettre d'intégrer les réactions du Comité à la version finale de la stratégie qui sera soumise à l'approbation du Conseil d'administration à sa cent dix-neuvième session, au mois de décembre.

### B. Stratégie d'engagement auprès des pays à revenu intermédiaire

16. Ce chapitre ne présentera pas de différences fondamentales par rapport au document d'actualisation soumis à la cent dix-septième session, qui informait les

représentants de l'avancement du travail du FIDA sur le plan de l'élaboration et de la mise en œuvre des services, produits et instruments approuvés dans la stratégie d'engagement auprès des PRI de 2011, et décrivait la proposition de valeur du FIDA aux PRI. Le chapitre: i) mettra en évidence les liens pertinents avec la stratégie concernant les situations de fragilité (en particulier à propos des améliorations à la manière dont le FIDA aborde les situations de fragilité dans les PRI) et les futures orientations pour le SAFF et la décentralisation; ii) apportera les informations supplémentaires demandées par le Conseil d'administration à propos de l'élaboration d'approches pour la mesure de la performance des services et produits fournis aux PRI; et iii) fera apparaître les principaux éléments du document d'orientation sur la CSST qui sera présenté à la cent dix-neuvième session du Conseil.

### C. Version révisée du Système d'allocation fondé sur la performance

17. À la suite de l'examen par le Conseil d'administration, à sa cent dix-septième session, de l'ENI relative au SAFF, la direction a constitué un groupe de travail technique interne chargé d'étudier les recommandations de l'ENI et d'apporter un appui au Groupe de travail du Conseil d'administration sur le SAFF et de contribuer ainsi à l'évaluation et à la réalisation d'un consensus sur les modifications à apporter au SAFF. Les deux groupes de travail se sont réunis à plusieurs reprises après la session du Conseil. Le Groupe de travail sur le SAFF s'est réuni le 10 juin et décidé de tenir une nouvelle réunion le 20 septembre 2016. Lors de la réunion du 10 juin, il a examiné le programme de travail proposé par la direction pour la révision du SAFF et les résultats de l'analyse préliminaire des modifications potentielles au SAFF. Dans ce contexte, la direction a informé le Groupe de travail sur le SAFF des récentes discussions au sein du Groupe de travail des Banques multilatérales de développement (BMD) sur le SAFF, et notamment de l'intérêt exprimé par certaines des BMD pour le renforcement de la composante "besoins" de leurs SAFF respectifs.
18. À propos de l'ENI relative au SAFF et de sa recommandation visant à mettre davantage l'accent sur la pauvreté dans la composante "besoins" de la formule, le Groupe de travail sur le SAFF a examiné l'analyse préliminaire concernant l'éventuelle utilisation de la fonction logarithmique de la population rurale ou de l'Indicateur du développement humain à la place du revenu national brut par habitant, ou en complément de ce dernier. Le résultat a été, dans chaque cas, une fourchette plus étroite et des allocations significativement différentes pour de nombreux pays. Pour donner suite aux observations du Conseil d'administration sur la nécessité de mieux prendre en compte, dans le SAFF, les dimensions telles que la problématique hommes-femmes, le changement climatique, la nutrition et la fragilité, tout en conservant une formule simple, la direction a fait un certain nombre de propositions, à savoir: i) renforcer la variable portefeuille à risque pour refléter quelques-unes des dimensions ci-dessus (tout en notant, toutefois, que d'autres BMD abordent les questions transversales au niveau des politiques ou opérationnel); ii) supprimer la variable Évaluation des politiques et institutions nationales (CPIA - Country Policy and Institutional Assessment); et iii) rationaliser l'évaluation, par le FIDA, de la performance du secteur rural.
19. Le groupe a accueilli avec intérêt la proposition de supprimer le CPIA de la formule et a exprimé son appui à l'élaboration d'un indice spécifique au FIDA qui reflète la spécificité du mandat du FIDA. Il a toutefois demandé une analyse plus approfondie des variables actuelles et potentielles à inclure dans la formule, et une poursuite, au cours des prochaines réunions du Groupe de travail, des débats sur le bon équilibre entre besoins et performance dans le SAFF avant de parvenir à d'éventuelles conclusions.
20. Les délibérations du Groupe de travail seront reflétées dans le document d'orientation sur le SAFF que le Conseil d'administration doit examiner à sa cent dix-neuvième session. Ces débats apporteront à leur tour un éclairage utile au

parachèvement de la proposition de révision du SAFF, qui doit être présentée à la cent vingtième session du Conseil d'administration, en avril 2017.

#### D. Plan institutionnel de décentralisation

21. Comme cela a été noté dans les informations actualisées sur la stratégie concernant la présence dans les pays, présentées lors de la cent dix-septième session, un plan institutionnel de décentralisation sera soumis au Conseil d'administration au mois de décembre en vue d'approfondir la décentralisation du FIDA et la rendre plus efficace. La conception de ce plan a déjà été entreprise sous l'égide du Groupe de coordination de la décentralisation institutionnelle du FIDA, coprésidé par le Vice-Président adjoint, Département Gestion des programmes, et le Vice-Président adjoint, Département des services institutionnels, en prenant en compte les observations formulées par le Conseil d'administration à sa cent dix-septième session et l'analyse de l'ENI formative sur la décentralisation en cours de réalisation par IOE, et en travaillant en consultation avec le Groupe de travail interne chargé d'élaborer la stratégie d'engagement du FIDA dans les pays en situation de fragilité.
22. L'élaboration du plan portera une attention particulière au rôle essentiel de la présence dans les pays et de la décentralisation dans les efforts de renforcement de la performance des programmes dans les situations de fragilité, et dans l'amélioration de la mise en œuvre des services hors-prêts (participation à l'élaboration des politiques, gestion des savoirs, établissement de partenariats et CSST), dont la demande augmente, spécialement parmi le nombre croissant de PRI où intervient le FIDA
23. Reflétant les spécificités régionales et nationales, le plan doit fournir des informations complémentaires sur la solution optimale en termes de nombre de bureaux de pays et de panachage de modèles de bureaux, les besoins en termes d'effectifs internationaux et nationaux, les politiques et procédures (y compris en matière de délégation de pouvoir), et le cadre des ressources humaines susceptible d'encourager une évolution de carrière et de renforcer les capacités du personnel des bureaux de pays.