

Cote du document: EB 2017/120/R.5
Point de l'ordre du jour: 5
Date: 13 mars 2017
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Adapter les opérations au contexte du pays: une approche holistique

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Périn Saint-Ange

Vice-Président adjoint
Département gestion des programmes
téléphone: +39 06 5459 2448
courriel: p.saintange@ifad.org

Lisandro Martin

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

Hisham Zehni

Spécialiste supérieur des résultats
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 vingtième session
Rome, 10-11 avril 2017

Pour: **Examen**

Table des matières

Sigles et acronymes	ii
I. Introduction	1
II. Une approche holistique	2
III. Décisions au niveau de l'institution: quels pays et quels montants?	5
IV. Décisions au niveau des pays: quoi et comment?	13
V. Décisions au niveau opérationnel: par quels moyens?	18
VI. Appuyer la prestation au niveau des pays	22
VII. Domaines devant encore être améliorés	26

Sigles et acronymes

COSOP-AR	Programme d'options stratégiques pour le pays axé sur les résultats
ENI	Évaluation au niveau de l'institution
IOE	Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA
IVF	Indice de vulnérabilité du FIDA
ODD	Objectif de développement durable
OS	Objectif stratégique
PEID	Petits États insulaires en développement
PFR	Pays à faible revenu
PRI	Pays à revenu intermédiaire
PSR	Performance du secteur rural
SAFP	Système d'allocation fondé sur la performance
S&E	Suivi-évaluation

Adapter les opérations au contexte du pays: une approche holistique

I. Introduction

1. Le présent document décrit les avancées réalisées et les difficultés rencontrées dans le cadre de l'amélioration du modèle opérationnel du FIDA. Il précise comment ce processus contribue à façonner une démarche plus solide et plus globale de l'adaptation des opérations du FIDA à la situation, aux demandes et aux priorités particulières de ses pays partenaires et de son groupe cible. Il insiste sur le rôle de premier plan que jouent les programmes d'options stratégiques pour le pays axés sur les résultats (COSOP-AR) dans l'encadrement de l'engagement du FIDA auprès de ses pays partenaires d'une manière adaptée à leurs besoins et priorités particulières. Il fait la synthèse de l'éventail toujours plus vaste des approches, produits et services financiers et de gestion des savoirs qui peuvent être inclus dans l'ensemble des interventions soutenues par le FIDA dans un pays donné.
2. Dans ce contexte, le présent document souligne les efforts spécifiques déployés par le FIDA pour affiner ses interventions dans les pays présentant des situations de fragilité, renforcer sa proposition de valeur aux pays à revenu intermédiaire (PRI), et s'assurer que ses opérations répondent aux défis particuliers rencontrés par les petits États insulaires en développement (PEID). Au cours de l'année écoulée, un effort particulier a été consacré à l'élaboration et au perfectionnement de plusieurs éléments essentiels et complémentaires du modèle opérationnel du FIDA, d'une manière intégrée et interdépendante. Le tableau 1 présente un aperçu des interactions qui ont eu lieu et des documents connexes présentés au Conseil d'administration, au Comité de l'évaluation et au Groupe de travail du Conseil d'administration sur le Système d'allocation fondé sur la performance (Groupe de travail sur le SAFF) entre avril 2016 et avril 2017.

Tableau 1

Améliorations apportées au modèle opérationnel du FIDA et mises à jour examinées par ses organes directeurs au cours de l'année écoulée

Avril 2016 Conseil d'administration	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
<ul style="list-style-type: none"> Document d'orientation sur l'engagement dans les pays présentant des situations de fragilité (examen) 	<ul style="list-style-type: none"> Vue d'ensemble de l'approche holistique à adopter pour adapter les opérations au contexte du pays (information) 	<ul style="list-style-type: none"> Stratégie d'engagement dans les pays présentant des situations de fragilité (examen) 	<ul style="list-style-type: none"> Évaluation au niveau de l'institution (ENI) sur la décentralisation du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) (examen) 	<ul style="list-style-type: none"> Stratégie d'engagement dans les pays présentant des situations de fragilité (approbation) 	<ul style="list-style-type: none"> Examen du cadre du SAFF et prolongation du calendrier pour finalisation et approbation au Conseil de septembre 2017 (approbation)
<ul style="list-style-type: none"> Informations actualisées concernant l'engagement auprès des PRI (examen) 				<ul style="list-style-type: none"> Plan institutionnel de décentralisation (examen) 	<ul style="list-style-type: none"> Adapter les opérations au contexte du pays: une approche holistique (examen)
<ul style="list-style-type: none"> Informations actualisées sur la stratégie concernant la présence dans les pays (examen) 				<ul style="list-style-type: none"> Document d'orientation sur le SAFF (examen) 	
<ul style="list-style-type: none"> Évaluation du SAFF au niveau de l'institution (examen) 				<ul style="list-style-type: none"> Document d'orientation sur la coopération Sud Sud et triangulaire (examen) 	

Les réunions du Groupe de travail sur le SAFF ont eu lieu en juin et septembre 2016 ainsi qu'en janvier et mars 2017.

3. Pour garantir la pertinence et l'efficacité continues de l'action du FIDA dans l'optique de la réalisation du Programme 2030, l'approche suivie pour adapter ses opérations au contexte national doit nécessairement évoluer en fonction de l'évolution de la situation au niveau national et dans le contexte plus large du développement au niveau mondial. L'évolution de cette approche sera guidée par les États membres dans le cadre des organes directeurs du FIDA et des processus de concertation au niveau des pays. À cet égard, les orientations définies par les États membres lors de la cent vingtième session du Conseil d'administration en avril 2017 et de la Consultation sur la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11) en 2017 seront essentielles.

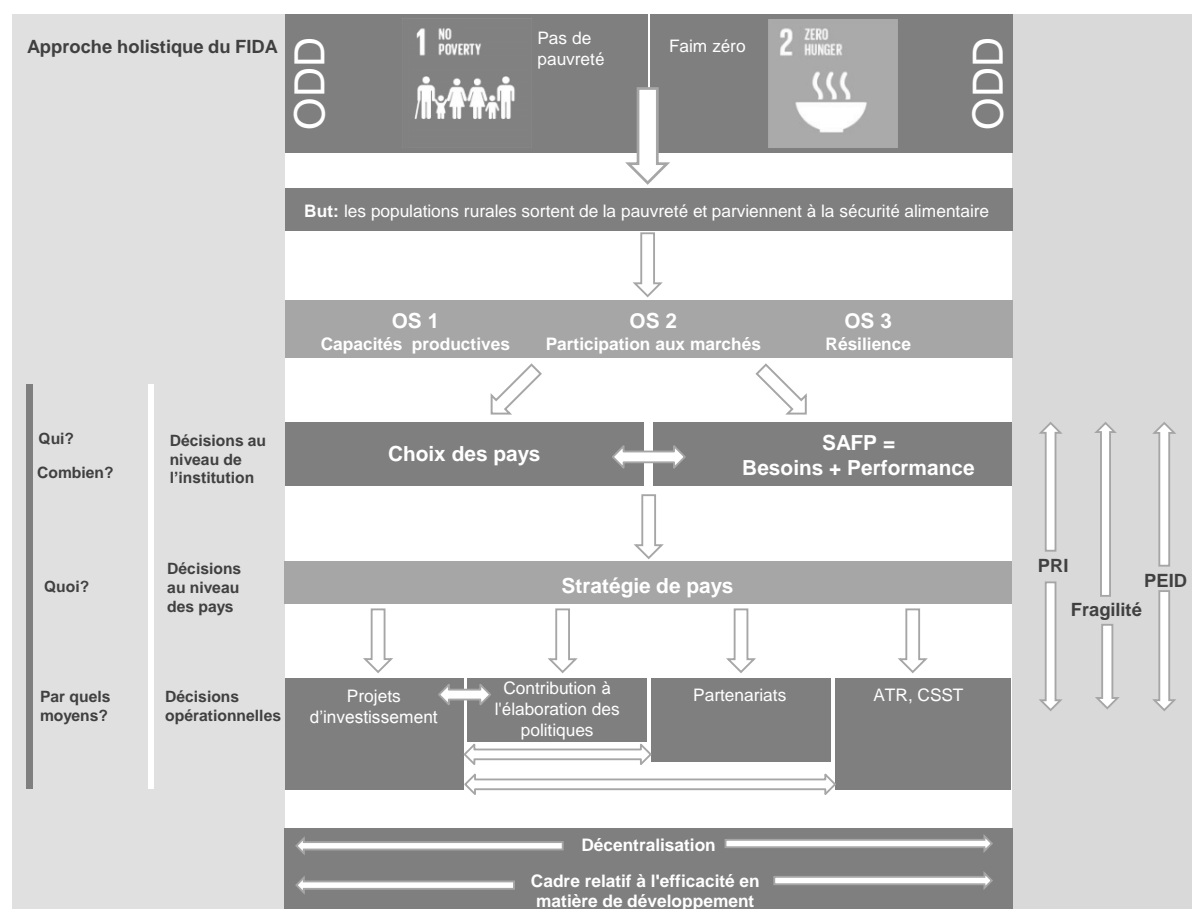
II. Une approche holistique

4. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 est un engagement pris au niveau mondial, par les plus hautes autorités, dans le but d'atteindre les Objectifs de développement durable (ODD) en veillant à ce que "personne ne soit laissé pour compte". Avec dans le monde 75% des personnes pauvres souffrant de la faim et vivant dans les zones rurales¹, ne laisser personne pour compte est un défi particulièrement pertinent en milieu rural. Ainsi, pour que "personne ne soit laissé pour compte", il convient de cibler tout particulièrement les femmes et les hommes pauvres vivant en milieu rural. Cet engagement souligne la pertinence globale du mandat du FIDA, à savoir investir dans les populations rurales pauvres et favoriser une transformation inclusive et durable des zones rurales, grâce notamment à la croissance impulsée par l'agriculture paysanne.
5. Comme indiqué dans le Cadre stratégique 2016-2025², le but fondamental du FIDA est de permettre aux ruraux pauvres de sortir de la pauvreté et de parvenir à la sécurité alimentaire grâce à des moyens d'existence rémunérateurs, durables et résilients. Ce but est directement lié à la réalisation de l'ODD 1, visant à éliminer la pauvreté et à l'ODD 2, visant à éliminer la faim et la malnutrition, assurer la sécurité alimentaire et promouvoir l'agriculture durable, en ciblant tout particulièrement les communautés et les ménages ruraux.

¹ https://www.ifad.org/documents/30600024/30604583/RDR_WEB.pdf/c734d0c4-fbb1-4507-9b4b-6c432c6f38c3

² <https://www.ifad.org/documents/10180/7a32b348-0c7b-4e8c-85ab-c3a7852836ac>

Figure 1
L'approche holistique



Note: OS: objectif stratégique; ATR: assistance technique remboursable; CSST: coopération Sud Sud et triangulaire.

6. Le modèle suivi par le FIDA pour contribuer à atteindre les ODD et ce but fondamental repose sur trois objectifs stratégiques (OS) étroitement liés et complémentaires: OS 1 – renforcer les capacités productives des populations rurales; OS 2 – renforcer les avantages retirés de leur participation aux marchés; et OS 3 – accroître la viabilité environnementale et la résilience au changement climatique de leurs activités économiques. Pour atteindre ces OS, le FIDA s’appuie principalement sur un programme de prêts et dons – c’est-à-dire des projets d’investissement sur le terrain –, complété par d’autres outils, notamment la participation à l’élaboration des politiques, l’établissement de partenariats, et la génération et la transmission des savoirs.
7. Lorsqu’il sélectionne ces projets d’investissement et ces activités complémentaires, le FIDA doit tenir compte du contexte dans lequel il intervient. Comme énoncé dans le *Rapport sur le développement rural 2016: Encourager une transformation inclusive du monde rural*, sous l’effet de la croissance économique, la structure des économies évolue et les économies rurales se transforment. Cette transformation est conduite par l’urbanisation et l’évolution des habitudes de consommation alimentaire et elle devrait se traduire par un accroissement de la productivité agricole et le développement de la transformation des produits agricoles. L’agriculture passe du statut de principal employeur à celui de facteur de croissance, dans un contexte où l’économie rurale non agricole prend de plus en plus d’importance. Comme le souligne le rapport, toutefois, la transformation inclusive du monde rural ne se produit pas de manière automatique, elle doit être induite. Les projets du FIDA doivent reconnaître ces contextes en évolution et

investir pour favoriser l'inclusion des pauvres et des ruraux marginalisés, femmes et hommes, dans la transformation du monde rural.

8. Dans son Cadre stratégique 2016-2025, le FIDA reconnaît explicitement qu'il est important d'employer des approches renforcées et différenciées promouvant une transformation inclusive du monde rural et répondant aux divers besoins et demandes de ses pays partenaires. Cette démarche est conforme à la résolution du Programme 2030 visant à créer les conditions favorables à une croissance économique durable et inclusive, une prospérité partagée et des emplois décents pour tous, en tenant compte des différents niveaux de développement et de capacités du pays. À cet égard, le Programme affirme que "chaque pays rencontre des obstacles particuliers dans sa quête du développement durable. Les pays les plus vulnérables, et notamment les pays d'Afrique, les pays les moins avancés, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement, méritent une attention spéciale, à l'instar des pays en situation de conflit ou d'après conflit. De nombreux pays à revenu intermédiaire se heurtent eux aussi à de grandes difficultés"³.
9. Pour permettre au FIDA d'atteindre son but, des décisions doivent être prises au niveau de l'institution pour allouer des ressources aux pays où vivent la plupart des populations rurales pauvres en situation d'insécurité alimentaire, au travers d'une approche systématique permettant de formuler des engagements adaptés à la situation de chaque pays (figure 1). Comme la majorité des ruraux pauvres en situation d'insécurité alimentaire vivent dans des PRI, il convient de ne pas cibler uniquement les pays à faible revenu (PFR), mais plutôt un vaste ensemble de pays en développement. En outre, bien que les PRI disposent vraisemblablement de davantage de ressources disponibles au niveau national pour résoudre les problèmes en lien avec la réalisation des ODD, ils n'ont pas toujours de solutions viables pour mettre un terme à la pauvreté rurale chronique.
10. Décider quels pays doivent recevoir un soutien financier (qui?) et le niveau de ce soutien (combien?) est la première étape du modèle opérationnel du FIDA. Le but de cette décision est de faire en sorte que les financements aillent aux pays qui en ont besoin (ceux où la pauvreté et l'insécurité alimentaire sont des enjeux) et où ils peuvent faire une différence (dans les pays où la performance des projets est supposée être élevée). Cette décision comporte deux étapes: i) la sélection des pays pouvant bénéficier d'un financement; et ii) la détermination du montant disponible au titre du SAFF. L'intégration au SAFF détermine si un pays reçoit un financement ou non, et la formule du SAFF en détermine le montant. Le SAFF comporte une composante liée aux besoins, en rapport avec la pauvreté rurale et l'insécurité alimentaire; et aussi une composante liée à la performance en rapport avec l'aptitude à gérer adéquatement les projets d'investissement.
11. Outre la sélection des pays en vue des interventions possibles, pour atteindre son objectif, le FIDA doit cibler les populations rurales pauvres et en situation d'insécurité alimentaire au sein des pays, et s'assurer que ces investissements contribuent à améliorer le bien-être de ces populations. Grâce à une approche coordonnée de la transformation durable du monde rural, le FIDA soutient de plus en plus son portefeuille en expansion en contribuant à l'intégration des questions climatiques au travers des dimensions sexospécifiques de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Sur le plan opérationnel, cette approche prévoit notamment l'introduction de technologies et de méthodologies aidant à cibler les groupes socioéconomiques et les communautés les plus vulnérables, l'identification des défis à relever sur le plan du développement rural et à proposer des trajectoires pour une transformation durable, la diversification de la production et des systèmes

³ "Transformer notre monde: le Programme de développement durable à l'horizon 2030", résolution des Nations Unies A/RES/70/1, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 25 septembre 2015.

semenciers et agricoles, la valorisation de la production et des produits, ainsi que la diversification des régimes alimentaires.

12. Identifier les intersections entre les objectifs du FIDA et les priorités des pays entraîne une série de décisions au niveau du pays (quoi?) pour s'assurer que l'exécution du programme apporte des investissements aux populations rurales qui sont adaptés au contexte du pays. L'approche à adopter pour un pays donné est déterminée par les stratégies de pays définies conjointement par le FIDA et les États membres, formulées dans leur COSOP-AR ou note de stratégie de pays. La stratégie de pays tient compte des caractéristiques du pays; et les composantes essentielles de cette stratégie dépendent de l'appartenance du pays aux PRI (de la tranche supérieure ou de la tranche inférieure), ou aux PFR et du fait qu'il présente ou non des situations de fragilité. Indépendamment du niveau de développement, l'identification des ménages ruraux pauvres et en situation d'insécurité alimentaire au sein du pays, grâce à la stratégie de pays, est primordiale pour faire en sorte que les investissements parviennent jusqu'à la population cible et que les objectifs du FIDA et du pays en matière de réduction de la pauvreté rurale soient atteints.
13. Après avoir élaboré la stratégie de pays, les équipes de pays prennent une série de décisions opérationnelles en sélectionnant les outils propices à des interventions réussies (par quels moyens?), à partir d'un assortiment de solutions incluant la concertation sur les politiques, l'établissement de partenariats et l'exploitation des savoirs disponibles sur les goulets d'étranglement qui freinent la réalisation des ODD dans les zones rurales et la mobilisation des solutions envisageables pour les surmonter. Pour améliorer la réussite de l'exécution du programme, le FIDA a décentralisé ses opérations ces dernières années; il améliore sa gestion axée sur les résultats au niveau opérationnel, et il renforce sa capacité à générer, utiliser et conserver des savoirs pour rendre son approche encore plus adaptée aux besoins du pays. Le but de toute cette démarche est d'améliorer le flux d'informations. La décentralisation permet davantage d'interactions entre les responsables politiques et les bénéficiaires, ce qui facilite une meilleure identification des problèmes ayant trait au développement rural, et se traduit par des stratégies de pays plus réalistes et des projets mieux conçus. De même, une approche davantage axée sur les résultats et de meilleurs flux de connaissances facilitent l'identification de solutions possibles, ce qui permet d'adapter les enseignements tirés d'une situation particulière à une autre.
14. Les sections qui suivent présentent dans le détail cette approche holistique, en apportant des précisions pour chacune de ses différentes composantes.

III. Décisions au niveau de l'institution: quels pays et quels montants?

15. La présente section décrit les moyens qui permettent au FIDA d'identifier les pays qui souhaitent bénéficier d'un soutien financier et qui y sont admissibles (qui?), ainsi que le niveau de ce soutien (combien?).

Aider les populations rurales pauvres

16. Au cours de FIDA10, le programme de prêts et dons devrait atteindre 112,75 millions de ruraux pauvres, contribuant ainsi directement à la réalisation des objectifs de l'Agenda 2030. Le nombre de bénéficiaires a connu une progression régulière au cours des cycles de reconstitution successifs, passant de 78,7 millions durant FIDA8 à 111,5 millions durant FIDA9. La Politique du FIDA concernant le ciblage, approuvée en 2006, indique que le groupe cible du FIDA se compose des ruraux touchés par la pauvreté et l'insécurité alimentaire dans les pays en développement⁴. Elle précise qu'il ne s'agit pas d'un groupe prédéfini en

⁴ Atteindre les ruraux pauvres: Politique du FIDA concernant le ciblage:
<https://webapps.ifad.org/members/eb/88/docs/french/EB-2006-88-R-2-Rev-1.pdf>

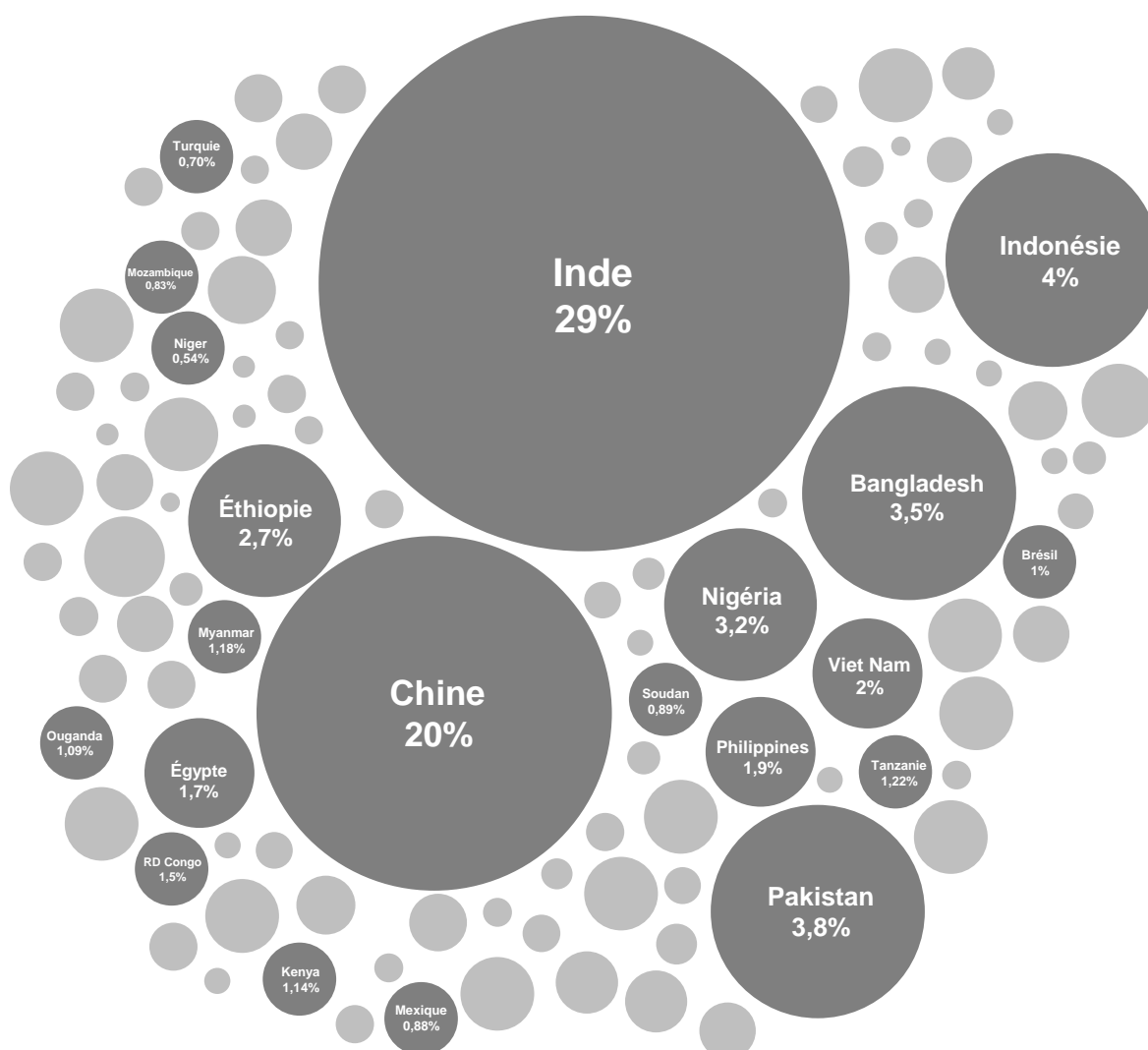
termes géographiques ou d'activité (par exemple, l'agriculture n'est pas ciblée exclusivement), ni en termes de seuil de revenu actuel.

17. Autrefois, la plupart des pauvres de la planète vivaient dans des pays à faible revenu⁵: si l'on se réfère aux définitions officielles, il y a 20 ans, 90% des pauvres dans le monde vivaient dans des pays à faible revenu. Aujourd'hui, ces pays représentent seulement 28% des pauvres; toutefois, l'écart qu'ils doivent combler pour atteindre les ODD est extrêmement important. Ils sont toujours les principaux bénéficiaires des services du FIDA, puisqu'ils représentent 36% des opérations en cours et, selon les estimations, 32% des réalisations prévues du Fonds durant la période FIDA10.
18. Le passage des pays de la catégorie des PFR à celle des PRI s'est accéléré au cours des 20 dernières années. Durant FIDA8, par exemple, le Bangladesh, le Cambodge, le Kenya, le Kirghizistan, le Myanmar et le Tadjikistan étaient tous des PFR. Ils sont devenus des PRI de la tranche inférieure pendant FIDA9 et FIDA10, et ils représentent une proportion constante d'environ 10% du total des affectations. La plupart des pays en développement sont désormais des PRI, et les trois quarts des personnes pauvres dans le monde vivent dans cette catégorie de pays. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne la majorité des populations rurales pauvres en situation d'insécurité alimentaire ou de malnutrition dans le monde. Ainsi, à l'exception de la Chine (PRI de la tranche supérieure, 609 millions) et de l'Éthiopie (PFR, 80 millions), les dix pays inclus dans le SAFF de FIDA10 qui présentent le plus grand nombre d'habitants vivant en milieu rural sont des PRI de la tranche inférieure, à savoir: l'Inde (882 millions), l'Indonésie (119 millions), le Pakistan (116 millions), le Bangladesh (106 millions), le Nigéria (95 millions), le Viet Nam (61 millions), les Philippines (56 millions) et l'Égypte (52 millions). En fait, 80% des populations rurales bénéficiant des interventions du FIDA vivent dans des PRI de la tranche inférieure et dans des PFR. Ainsi, la réalisation des objectifs du Programme 2030 – et la contribution du FIDA en la matière – sera fortement influencée par la réussite ou l'échec du développement dans les PRI, et notamment ceux de la tranche inférieure.

⁵ Le FIDA n'établit pas de classification de pays selon leurs revenus. Il utilise à la place l'évaluation de la Banque mondiale relative à la catégorisation par revenus, qui répartit les pays dans les catégories suivantes: PFR, PRI de la tranche inférieure, PRI de la tranche supérieure et pays à revenu élevé. Ces catégories se fondent uniquement sur le revenu national brut (RNB) par habitant. La fourchette actuelle pour les PRI est comprise entre 1 045 USD et 12 736 USD de RNB par habitant, tandis que celle des PRI de la tranche inférieure va de 1 046 USD à 4 125 USD.

Figure 2

Répartition des populations rurales dans les pays à forte population inclus dans le SAFFP de FIDA10



19. Alors que la part des pays appartenant à la catégorie des PFR diminue, celle des PRI de la tranche inférieure diminue également, tandis que celle des PRI de la tranche supérieure progresse. Les PRI de la tranche supérieure constituent le groupe le plus hétérogène, représentant environ 22% des personnes extrêmement pauvres dans le monde. FIDA10 inclut des pays aussi différents que des petits pays insulaires comme la Grenade et Maurice, et de grandes économies comme la Chine, le Brésil et le Mexique. Des données attestent que tout comme de nombreux aspects indépendants des revenus, la pauvreté est aussi grave dans certains PRI de la tranche supérieure que dans les PFR. En outre, bon nombre de ces pays font l'expérience du *piège des revenus intermédiaires* – une situation dans laquelle la croissance ralentit après avoir atteint le niveau intermédiaire en termes de revenu. Le passage dans la catégorie des revenus élevés prend souvent plusieurs décennies. Selon les estimations de la Banque mondiale, seuls 13 pays sur les 101 pays classés dans la catégorie des revenus intermédiaires en 1960 avaient atteint la catégorie des revenus élevés en 2008. C'est un phénomène de plus en plus pertinent au regard du Programme 2030, compte tenu de la forte concentration de personnes pauvres dans ces économies.

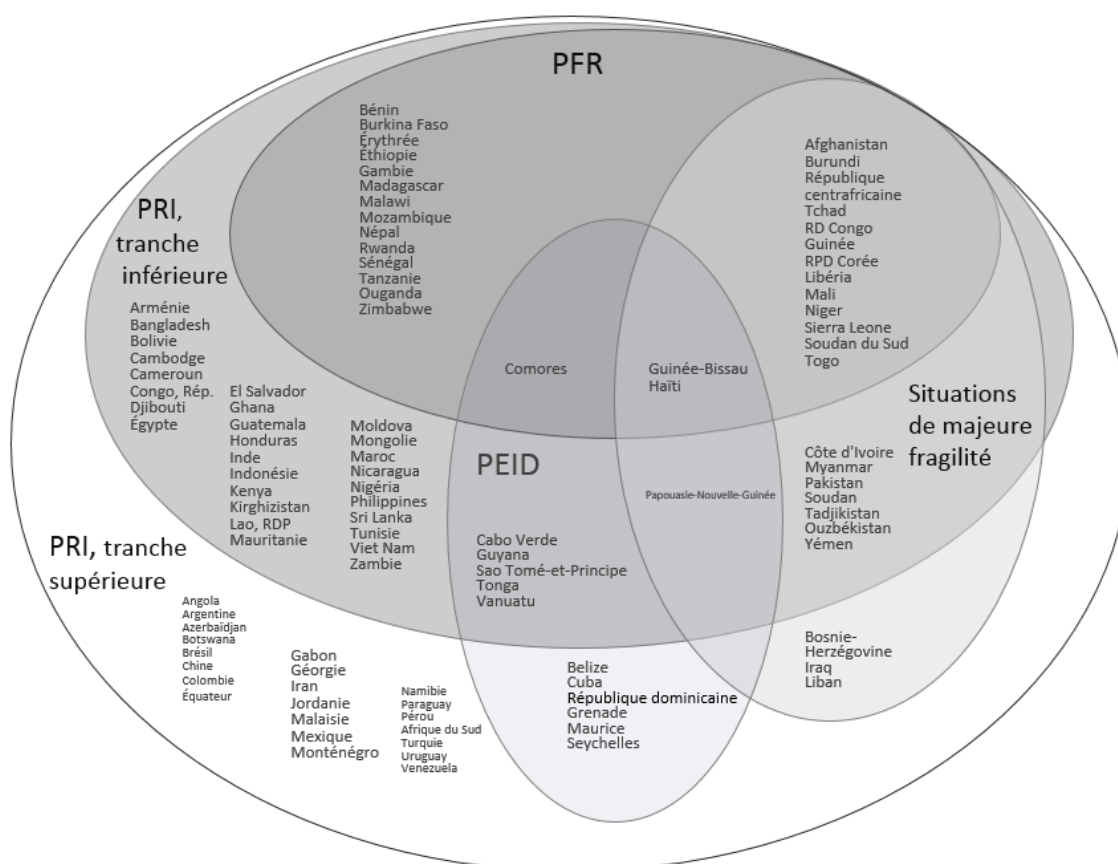
20. Les pays présentant des situations de fragilité, caractérisés par la faiblesse de leurs institutions ou leur vulnérabilité aux conflits, existent dans toutes les catégories de revenus (figure 3) et ils représentent 10% de l'ensemble de la population rurale des pays bénéficiaires de FIDA10. La nouvelle stratégie du FIDA comporte une nouvelle définition de la fragilité ainsi que des critères permettant d'identifier les pays présentant des situations de fragilité, qui nécessitent des approches véritablement différenciées. Ces pays sont qualifiés de pays présentant "des situations de majeure fragilité"^{6,7}. Malgré des caractéristiques communes en matière de fragilité, ce groupe est loin d'être homogène sur le plan du RNB par habitant. Il comprend ainsi 16 PFR, 12 PRI de la tranche inférieure et trois PRI de la tranche supérieure. Ce chevauchement important entre les pays présentant des situations de majeure fragilité et les PRI souligne à quel point il est important que le FIDA conserve une approche cohérente de son engagement à l'égard des pays présentant des situations de majeure fragilité et des PRI.

⁶ La nouvelle définition des États fragiles utilisée par le FIDA est la suivante: "La fragilité est une situation de grande vulnérabilité aux chocs, naturels ou provoqués par l'homme, qui s'accompagne souvent d'un risque élevé de violence et de conflit. La faiblesse des structures de gouvernance et le manque de capacités des institutions constituent un commun dénominateur et une conséquence des situations de fragilité. En règle générale, de telles situations créent un environnement peu favorable à une transformation inclusive et durable du monde rural; elles se caractérisent par des crises prolongées et/ou périodiques ayant des répercussions fréquentes sur l'agriculture paysanne et la sécurité alimentaire."

⁷ La classification par le FIDA des pays qui présentent des situations de majeure fragilité utilisera les deux indicateurs suivants:

- a) **Capacité institutionnelle:** Le FIDA appliquera son approche différenciée, sensible aux situations de fragilité, aux pays dont les notes relatives à la performance du secteur rural (PSR) sont les plus faibles (soit environ le quintile inférieur). La PSR est la méthodologie actuellement utilisée par le FIDA pour évaluer la performance d'un pays dans la mise en place d'un cadre politique et institutionnel propice au développement rural; et
- b) **Conflit:** les indicateurs de substitution pour les situations de fragilité en rapport avec des conflits sont les suivants: i) les pays dans lesquels des forces de maintien de la paix des Nations Unies/régionales sont présentes; et ii) les pays en situation d'alerte "élevée" ou "très élevée" selon l'Indice des États fragiles du Fonds pour la paix (comprenant des indicateurs liés aux conflits, notamment sur les aspects suivants: réfugiés et personnes déplacées à l'intérieur du pays, griefs collectifs, droits de l'homme et état de droit, dispositif de sécurité à l'intérieur du pays et monopole sur l'usage de la force, élites divisées en factions rivales et interventions externes), qui couvre les situations en rapport avec des conflits, sans que des forces de maintien de la paix soient nécessairement présentes.

Figure 3
Les pays bénéficiaires de FIDA10 classés par groupes



21. Le fait que des PRI de la tranche supérieure et que des pays présentant des situations de majeure fragilité soient tous classés comme bénéficiaires souligne la nécessité d'analyser l'incidence de la pauvreté et de la vulnérabilité à l'échelle infranationale. Dans les PRI de la tranche supérieure, les investissements du FIDA se concentrent sur les régions où le revenu par habitant est inférieur au seuil d'appartenance aux PRI de la tranche supérieure, souvent plus proche du seuil d'appartenance aux PRI de la tranche inférieure. Au Brésil, par exemple, le PIB par habitant de Maranhão (l'un des États fédéraux dans lesquels des projets du FIDA sont réalisés) s'établit à 6 631 USD, un niveau comparable à celui d'un PRI de la tranche inférieure comme le Congo (6 130 USD) ou Cabo Verde (6 476 USD)⁸. Les disparités régionales sont encore plus fortes au niveau municipal, la pauvreté et l'insécurité alimentaire étant extrêmement concentrées dans les municipalités rurales où le FIDA intervient.
22. Personne ne doit être laissé pour compte: tel est l'engagement qui symbolise le Programme 2030. Dans cet esprit, et conformément à sa politique en matière de ciblage, le FIDA utilise des instruments variés afin que le maximum de ruraux pauvres puissent tirer parti des nouvelles possibilités économiques, et que ceux qui n'ont pas la possibilité de le faire immédiatement – en particulier les individus appartenant à des groupes marginalisés, tels que les femmes, les peuples autochtones⁹ et les jeunes – puissent développer, grâce à la fourniture d'une

⁸ Toutes les valeurs de 2014 sont exprimées en parités de pouvoir d'achat aux prix courants; sources: données régionales pour le Brésil, séries de données régionales de l'OCDE; Cabo Verde et République du Congo: base de données de la Banque mondiale. Le PIB par habitant du Brésil s'élève à 16 000 USD et celui du District fédéral (l'État le plus riche du Brésil) atteint 40 917 USD.

⁹ Politique d'engagement du FIDA aux côtés des peuples autochtones: <https://www.ifad.org/documents/10180/ebbc9a0d-7f3c-45a7-a4b0-f323603a021a>.

assistance en amont, les compétences et les moyens dont ils ont besoin pour y parvenir rapidement.

Choix des pays

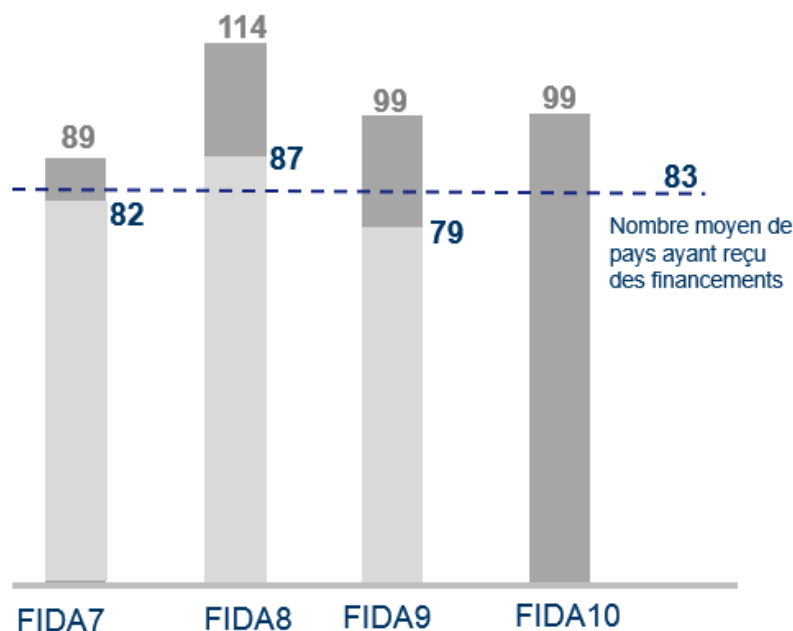
23. Le FIDA alloue jusqu'à 45% de son financement de base à l'Afrique subsaharienne et jusqu'à 50% à l'Afrique en général. Dans le cadre de son programme de prêts, le Fonds n'utilise pas directement les catégories de revenus établies par la Banque mondiale. Conformément aux Principes et critères applicables aux financements du FIDA, le Fonds fournit aux États membres en développement des prêts accordés à des conditions particulièrement favorables, mixtes ou ordinaires. Le FIDA classe ainsi les pays en fonction de leurs conditions d'emprunt. Bien qu'il existe un chevauchement important entre les catégories fondées sur les revenus et celles fondées sur les conditions d'emprunt, la correspondance n'est pas parfaite. Le Bangladesh, par exemple, appartient à la catégorie des PRI de la tranche inférieure, et il emprunte auprès du FIDA à des conditions particulièrement favorables. Au cours d'une année donnée, le montant total du financement consenti à des conditions particulièrement favorables devrait se chiffrer aux deux tiers environ du montant annuel total des prêts accordés par le FIDA.
24. Au début de chaque période de reconstitution, les divisions régionales font connaître les États membres à inclure dans le programme de prêts et dons en se fondant sur les stratégies de pays déjà approuvées par la direction du FIDA ou devant être approuvées au cours de cette période, et en prenant en compte la concertation au niveau du pays avec les membres, l'examen des interventions potentielles, l'évaluation du portefeuille en cours et les options possibles en termes de cofinancement et de reproduction à plus grande échelle. À la suite de l'approbation du Comité exécutif de gestion et du Comité de gestion des opérations, ces pays entrent dans le SAFF et reçoivent une allocation calculée sur la base de la formule du SAFF pour les trois années de la période de reconstitution. Hormis les quelques pays dont l'allocation peut être plafonnée ou fixée à un niveau minimal, la formule du SAFF est appliquée de manière équitable à tous les pays inclus dans le programme de prêts et dons¹⁰.
25. La direction du FIDA a géré de manière proactive le nombre de pays inclus dans le programme de prêts et dons pour toute période de reconstitution donnée. Par exemple, après l'introduction du SAFF en 2005 et l'octroi d'allocations à 118 pays, la direction a réduit le nombre de pays à 89 pour la période couverte par FIDA7 (2007-2009), compte tenu des conséquences tant sur le plan du niveau de financement des projets que du budget. Durant FIDA9 (2013-2015), 99 pays ont été inclus dans le programme de prêts et dons pour des allocations par le biais du processus du SAFF; et ce nombre a été maintenu pour FIDA10, tout en reconnaissant qu'il était souhaitable de le réduire.
26. Comme constaté par la direction au cours des dix dernières années, une réduction du nombre de pays inclus dans le programme de prêts et dons a pour effet d'augmenter les allocations versées aux pays proportionnellement à la note de pays donnée dans le cadre du SAFF. La taille des programmes a donc augmenté, conformément à la volonté de la direction du FIDA d'avoir des programmes moins nombreux mais de plus grande envergure. Cela a également permis aux divisions régionales d'allouer un budget administratif destiné aux programmes au stade de la conception et de se concentrer sur le renforcement de la mise en œuvre et du traitement des projets à problèmes.
27. Cependant, une réduction du nombre de pays sélectionnés pour le programme de prêts et dons limite efficacement les demandes des États membres et, en fonction des conditions de prêt en vigueur, limite également le niveau de remboursement

¹⁰ Ce processus est expliqué dans le document intitulé "Sélectivité dans le choix des pays et des thèmes: Enjeux et options" (document EB 2014/112/R.6/Rev.1).

des prêts¹¹. Conformément à la recommandation issue de l'évaluation au niveau de l'institution (ENI) de l'efficacité du FIDA en faveur d'une sélectivité renforcée dans le choix des pays, les futures périodes de reconstitution devraient s'efforcer de réduire encore le nombre de pays à un niveau maximum de 85-90, conformément aux tendances historiques relatives aux pays en mesure d'utiliser les allocations par le biais des projets d'investissement approuvés (figure 4).

Figure 4

Nombre de pays intégrant le SAFF et nombre de pays dont les projets sont approuvés, pour chaque cycle



Allocation des ressources

28. Comme c'est le cas dans d'autres institutions financières internationales, l'allocation des ressources financières du FIDA aux différents pays est régie par un SAFF. En substance, le SAFF est un système fondé sur des règles précises dans le cadre duquel on applique une formule de calcul qui intègre des paramètres mesurant les besoins des pays et leur performance pour déterminer le niveau de financement qu'un pays peut recevoir au cours d'une période de reconstitution de trois ans. Le SAFF est en cours d'amélioration. Cette amélioration s'appuie sur l'ENI conduite par le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) en 2015-2016, et sur les consultations ultérieures du Conseil d'administration menées en 2016-2017. Ces changements visent à garantir que le SAFF correspond mieux au mandat du FIDA, à son rôle et à l'évolution de ses politiques, et à ce que les ressources du Fonds répondent plus efficacement au contexte social, économique, environnemental, institutionnel et politique des pays partenaires, ainsi qu'au changement climatique et aux autres facteurs de vulnérabilité ou de fragilité.
29. Cette composante du SAFF, fondée sur les besoins des pays, sera renforcée par l'ajout à la formule d'une composante relative à la vulnérabilité, l'indice de vulnérabilité du FIDA (IVF)¹². Axer l'allocation des ressources sur les vulnérabilités

¹¹ Les PRI jouent un rôle majeur dans la viabilité financière et l'impact du FIDA à moyen terme grâce à trois éléments: le volume de remboursement des prêts précédemment accordés par le FIDA (1 milliard d'USD pour la période 2003-2013, soit 38% du montant total des remboursements); les gains découlant du pourcentage perçu à titre d'intérêts et de commissions sur les prêts; et les contributions aux reconstitutions des ressources du FIDA. Les remboursements de prêts consentis par le FIDA à des PRI (à des conditions ordinaires ou mixtes) devraient s'établir à 560 millions d'USD pour la période 2016-2018.

¹² L'IVF est un indice créé par le FIDA à partir de la composante vulnérabilité du Notre Dame Global Adaptation Index (ND-GAIN). Pour plus de précisions, voir l'annexe II du document d'orientation sur la révision du Système d'allocation fondé sur la performance (document EB 2016/119/R.5).

structurelles est une solution permettant de compenser les handicaps structurels pesant sur la croissance et la réduction de la pauvreté, c'est-à-dire les faiblesses durables que le pays n'est pas en mesure de surmonter compte tenu de ses capacités du moment (bien entendu, ils peuvent être le résultat de politiques antérieures): ces faiblesses sont principalement la conséquence de facteurs historiques ou géographiques, ou du contexte international. En outre, mettre l'accent sur les vulnérabilités est aussi une façon de renforcer l'efficacité de l'aide au développement. À long terme, se concentrer sur ce critère contribue à atténuer les chocs probables mais non prévus, et à éviter les troubles sociaux et la fragilité de l'État, pour lesquels il vaut mieux prévenir que guérir.

30. La composante performance de la formule utilise les notes de performance du secteur rural (PSR) pour évaluer le contexte politique et institutionnel des pays à des fins de réduction de la pauvreté rurale. Les notes de PSR fournissent des données aux équipes de pays aux fins d'une participation ciblée à l'élaboration des politiques, et elles sont ainsi un élément essentiel pour une approche holistique combinant des prêts et des activités hors prêts. Comme proposé dans le document d'orientation sur la révision du Système d'allocation fondé sur la performance¹³, qui a été examiné par le Conseil d'administration en décembre 2016, le questionnaire sur les notes de PSR est en train d'être renforcé et systématisé pour garantir son alignement sur le Cadre stratégique 2016-2025, et une meilleure intégration des questions transversales, telles que le changement climatique, l'égalité hommes-femmes et la nutrition. Dans le cadre de ce processus, le questionnaire PSR est amélioré pour en renforcer l'efficacité et l'utilité à des fins de concertation sur les politiques, y compris par la conception d'une méthode mixte associant des paramètres qualitatifs et quantitatifs pour s'assurer de l'objectivité de l'ensemble.

Figure 5

Montant des investissements par personne vivant en milieu rural et par catégorie de pays au titre de FIDA9



31. Cette méthode d'allocation des ressources et d'investissement est alignée sur le développement économique et social des pays partenaires. Le FIDA investit principalement dans les pays qui affichent les plus gros besoins d'aide: pendant FIDA9, les PFR et les PRI de la tranche inférieure représentaient environ 89% du total des financements. De plus, le montant des investissements du FIDA par habitant des zones rurales est le plus élevé dans les PFR, et il diminue progressivement à mesure que les pays passent du statut de PRI de la tranche inférieure à celui de PRI de la tranche supérieure: pendant FIDA9, le montant des investissements par habitant des zones rurales était de 2,32 USD dans les PFR, 0,79 USD dans les PRI de la tranche inférieure, et 0,45 USD dans les PRI de la tranche supérieure (figure 5). En outre, à mesure que les PRI se développent, ils ont tendance à accéder à une part moins importante des ressources du FIDA (telle

¹³ Document EB 2016/119/R.5.

que déterminée par le SAFF), et ce principalement à des conditions ordinaires; et ils deviennent plus actifs dans le cadre de leur cofinancement des projets appuyés par le FIDA. Pendant FIDA9, le ratio de cofinancement des PRI (1,69) était plus de quatre fois supérieur à celui des PFR (0,41). De plus, la demande de financement des PRI de la tranche supérieure est de plus en plus souvent satisfaite par des fonds empruntés, plutôt que par les contributions de base à la reconstitution.

32. Le dispositif du SAFF contribue à renforcer l'efficacité de l'approche holistique du FIDA au niveau national pour les raisons suivantes: i) il assure un contrôle visant à éviter les allocations de ressources excessives aux pays aux performances médiocres, et à affecter les ressources à des pays aux meilleures performances; ii) il améliore la stabilité et la prévisibilité des flux de ressources dans les pays où ils sont le plus nécessaires – les pays aux performances stables ou en progression; et iii) il contribue à fournir une norme, grâce à l'utilisation de notes de performance, qui distinguent les facteurs exogènes qui rendent le développement plus ou moins difficile selon les différents pays ou régions.

IV. Décisions au niveau des pays: quoi et comment?

33. La présente section décrit comment le FIDA, aux côtés des pays emprunteurs, prend ses décisions relatives aux buts et aux résultats attendus (quoi?) de l'aide qu'il apporte aux États membres, et comment il adapte ses interventions pour atteindre ces buts et résultats (comment?) à partir des spécificités des pays.

Modèle axé sur les pays

34. L'alignement sur les ODD grâce à la propre stratégie de réduction de la pauvreté de chaque pays pour le secteur agricole, et notamment l'agriculture paysanne, est la pierre angulaire du modèle axé sur les pays, résumé dans les stratégies de pays. Le FIDA dispose ainsi d'une stratégie lui permettant d'aider chaque pays – un COSOP ou une note de stratégie de pays –, et cette stratégie évolue au fil du temps pour s'adapter à l'évolution des défis et des priorités. La stratégie de pays facilite l'alignement sur les priorités nationales en tenant compte des programmes de développement nationaux et de l'harmonisation avec d'autres donateurs, permettant ainsi d'obtenir un impact maximal sur le terrain. La stratégie de pays permet aussi au programme du FIDA de concilier, au niveau national, les préoccupations mondiales et les priorités nationales.
35. Dans le même temps, les stratégies de pays sont guidées par le propre Cadre stratégique du FIDA 2016-2025¹⁴ et par ses propres politiques. L'engagement du FIDA dans chaque pays partenaire vise, en définitive, à la réalisation de son but fondamental qui est de faire en sorte que les populations rurales se libèrent de la pauvreté et parviennent à assurer leur sécurité alimentaire grâce à des moyens de subsistance rémunérateurs, durables et résilients, grâce à des programmes de pays qui réalisent les trois OS du FIDA et répondent à ses cinq principes d'intervention^{15,16}. Cet engagement associe généralement des ressources financières destinées aux programmes d'investissement à des connaissances, qui peuvent avoir trait à des techniques de production et au savoir-faire relatif à la productivité en milieu rural, l'élaboration et la mise en œuvre de politiques inclusives favorables aux pauvres, ainsi que des partenariats stratégiques.

¹⁴ Document EB 2015/116/R.4/Rev.1 <https://webapps.ifad.org/members/eb/116/docs/french/EB-2015-116-R-4-Rev-1.pdf>.

¹⁵ Les trois OS du FIDA sont les suivants: renforcer les capacités productives des populations rurales pauvres; accroître les avantages que les populations rurales pauvres tirent de leur intégration au marché; et renforcer la viabilité environnementale et accroître la résilience au changement climatique des activités économiques des populations rurales pauvres.

¹⁶ Les cinq principes d'intervention du FIDA sont les suivants: cibler le maximum de ruraux pauvres pour qu'ils puissent tirer parti de ses interventions; les autonomiser socialement et économiquement; promouvoir l'égalité des sexes; favoriser l'innovation, l'apprentissage et la reproduction à plus grande échelle des succès obtenus; et mobiliser des partenariats efficaces et efficaces susceptibles de mettre à profit les divers avantages comparatifs, de manière à ce que l'impact global soit plus important que celui qu'aurait engendré chaque effort distinct.

36. De nouvelles procédures relatives aux stratégies de pays ont été publiées en 2015, contribuant à rationaliser le processus du COSOP-AR et à intégrer les évolutions du modèle opérationnel du FIDA. Elles promeuvent l'adoption d'une approche plus programmatique et à plus long terme du soutien apporté aux petits exploitants. Elles présentent une approche holistique et intégrée associant des prêts et des activités hors prêts à l'appui des objectifs des pays à plus long terme. Les COSOP-AR indiquent comment les pouvoirs publics s'approprient les projets et les programmes à soutenir, comment faire en sorte qu'ils soient conformes aux priorités sectorielles et macroéconomiques, et comment ils contribuent au renforcement des systèmes nationaux et des capacités locales. Cet alignement sur les priorités nationales se reflète également dans les résultats des enquêtes du FIDA auprès des clients, qui posent des questions importantes aux clients sur la performance du Fonds dans les pays s'agissant des politiques et des programmes. Les notes du FIDA à cet égard ont connu une progression régulière durant FIDA9 et FIDA10. Tous les COSOP-AR comportent désormais des cadres relatifs aux résultats (bien que de qualité variable) reliant les activités du FIDA et les résultats au niveau du pays. Une innovation apportée par les nouvelles procédures est la flexibilité qui permet de faire correspondre le calendrier des stratégies de pays aux horizons des acteurs intérieurs. Cela peut aider le FIDA à faire un meilleur usage des conditions propices créées par une meilleure appropriation au sein du pays.

Approches différenciées

37. Les défis et opportunités varient considérablement d'un pays à l'autre, aussi est-il impératif que l'engagement du FIDA auprès de chaque pays soit adapté et ciblé en fonction de ses caractéristiques propres et de sa situation. Néanmoins, comme le montre la figure 3, le chevauchement entre les pays présentant des situations de fragilité et ceux classés PEID ou PRI souligne l'importance de la cohérence de l'approche du FIDA concernant son engagement dans les pays appartenant à ces groupes. Ces approches doivent être appliquées de manière complémentaire, tout engagement auprès d'un pays donné recouvrant des éléments de chaque approche.

Figure 6
Différenciation des approches en fonction des pays

Répondre aux demandes des pays par des approches différenciées		
80% des ruraux pauvres bénéficiant de l'action du FIDA vivent dans des PFR et des PRI de la tranche inférieure		
Pays à faible revenu (PFR) et pays à revenu intermédiaire (PRI) de la tranche inférieure	Situations de majeure fragilité	Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure
Empruntent à des conditions particulièrement favorables ou mixtes (admissibles à un financement de l'IDA)	Empruntent majoritairement à des conditions particulièrement favorables ou mixtes (la plupart sont des PFR ou des PRI de la tranche inférieure)	Empruntent à des conditions ordinaires
90% des financements au titre de FIDA ¹⁰ proviennent de contributions de base à la reconstitution	Le FIDA remédie aux causes de fragilité dans le secteur agricole	Le FIDA les fait intervenir en tant que principaux actionnaires, sources de coopération Sud-Sud et acteurs mondiaux
Cibler les situations d'extrême pauvreté, d'éloignement et d'insuffisance des capacités institutionnelles		

Situations de majeure fragilité

38. Le Programme 2030 reconnaît que la réalisation des ODD passe par la prise en compte de six points clés, dont la fragilité, du fait que les résultats en matière de développement sont systématiquement plus faibles dans les pays présentant des situations de fragilité. Compte tenu de leurs limites et de leurs défis structurels – et notamment de la faiblesse de leurs institutions et de leur grande vulnérabilité à de nouveaux conflits – les interventions dans ces pays présentent un risque intrinsèque: les gains naissants peuvent être rapidement effacés. En outre, le fait de ne pas remédier aux problèmes liés à des situations de majeure fragilité induit des coûts pour les pays voisins: une réaction énergique de la part du FIDA est donc dans l'intérêt de tous ses membres, étant donné que les avancées réalisées dans ces environnements contribueront à créer des retombées positives et à préserver les avancées faites sur le plan du développement dans les pays plus performants. Dans cette optique, par exemple, le Fonds a créé le Mécanisme pour les réfugiés, les migrants, les déplacements forcés et la stabilité rurale (FARMS) pour traiter la dimension rurale de la crise des réfugiés actuelle.
39. Le FIDA s'engage à cibler davantage les situations de fragilité lors de la mobilisation, de l'allocation et de l'utilisation des ressources. L'ajout d'une composante relative à la vulnérabilité dans la formule du SAFP garantit que l'allocation des ressources du FIDA tiendra davantage compte des situations de fragilité. Les estimations actuelles montrent que 19 pays sur les 30 que le FIDA a identifiés comme présentant des situations de majeure fragilité (voir la section VI pour plus de précisions) se situent dans les deux quintiles supérieurs de l'IVF. En outre, une attention particulière est accordée à la mobilisation de financements supplémentaires pour des projets dans les contextes les plus fragiles, dès lors que les pays montrent qu'il existe une demande et une capacité d'absorption pour des ressources supplémentaires, en sus de celles allouées au titre du SAFP.
40. Les stratégies de pays pour les pays qui présentent des situations de majeure fragilité s'appuient sur des évaluations de la fragilité. Ces stratégies tiennent

compte de l'orientation et du rythme de l'évolution de la gouvernance dans chaque pays, compte tenu de l'hétérogénéité des situations de majeure fragilité. Les activités de développement ont le plus de chances de réussir dans les situations de transition post-conflit ou dans les situations où la gouvernance s'améliore progressivement, où il existe un niveau raisonnable de capacités des pouvoirs publics d'agir en tant que vecteur de l'aide du FIDA pour favoriser la mise en place d'activités agricoles et de politiques favorables aux pauvres et de respecter les normes de gouvernance fondamentales. Dans une situation de crise prolongée, où les capacités des pouvoirs publics sont inexistantes ou fortement contraintes, le Fonds se concentre sur le maintien de sa capacité opérationnelle pour transposer à plus grande échelle ses interventions en temps utile. En situation de dégradation de la gouvernance, le FIDA se concentre sur la protection des actifs opérationnels et des gains naissants et sur la participation à l'élaboration des politiques, en collaborant avec d'autres partenaires du développement pour réduire le risque de conflit dans la mesure du possible.

41. Au niveau opérationnel, l'approche du FIDA dans ces pays se concentre sur l'atténuation de la pauvreté du point de vue des pauvres. Les projets du FIDA dans les pays présentant des situations de majeure fragilité se concentrent sur le renforcement de la résilience et de la capacité à faire face aux chocs. Plus précisément, le FIDA aide les populations à résister à ces chocs par le biais de leurs propres organisations locales, plutôt qu'en comptant uniquement sur l'aide du gouvernement. Dans le cadre de la nouvelle stratégie, les interventions dans les pays présentant des situations de majeure fragilité sont guidées par les sept principes suivants: a) gestion des risques et résilience; b) action ciblée sur les causes profondes de la fragilité (dans les limites du mandat et de l'avantage comparatif du FIDA); c) prise en compte des questions d'égalité des sexes et ciblage; d) renforcement institutionnel afin de promouvoir la confiance et la cohésion sociale; e) ressources, instruments et approches flexibles et adaptés aux besoins; f) mesure des résultats et enseignements tirés; et g) partenariats stratégiques et complémentaires. Les partenariats aident le FIDA à gérer les risques, car ils offrent les moyens de lutter contre les causes profondes de la fragilité qui échappent aux domaines d'avantage comparatif du FIDA.

Petits États insulaires en développement

42. Le FIDA tient compte des défis spécifiques auxquels les PEID sont confrontés pour préserver la sécurité alimentaire et les emplois des petits exploitants et des pêcheurs, dans un contexte de grande vulnérabilité au changement climatique et d'exposition continue aux catastrophes et aux risques associés aux intempéries, cette situation étant en outre exacerbée par l'éloignement et la dispersion géographique. Dans ces pays, l'engagement du FIDA suit les orientations données par les principes adoptés par le FIDA à l'égard des petits États insulaires en développement ("Approach to Small Island Developing States", 2014), qui établissent les domaines prioritaires suivants: production et consommation durables d'aliments nutritifs; adaptation au changement climatique et atténuation de ses effets; filières internationales des marchés de niche; énergies renouvelables; et économie bleue.
43. Une grande caractéristique qui distinguera la méthode de gestion des opérations du FIDA dans les PEID de celle utilisée dans d'autres contextes sera la recherche d'une "programmation multinationale" visant à favoriser: i) la diminution des coûts de transaction liés à l'exécution des projets dans les PEID; ii) la recherche d'économies d'échelle; iii) la production d'un volume critique pouvant ouvrir des perspectives sur les marchés régionaux et internationaux; iv) la reproduction sur d'autres territoires des solutions ayant fait leurs preuves; et v) l'amélioration des échanges transversaux et des opportunités d'apprentissage.
44. Comme indiqué plus haut, l'ajout dans la formule du SAFP d'une composante relative à la vulnérabilité est une étape importante pour garantir que l'allocation

des ressources du FIDA tiennent plus efficacement compte des besoins des PEID. Dans le cadre du SAFF de FIDA10, un quart des PEID se situent dans le premier quintile de l'IVF. En outre, l'allocation SAFF minimale dont bénéficient la plupart des PEID est multipliée par trois, ce qui compense en partie les coûts unitaires élevés liés à la préparation et à la supervision de projets dans des petits États.

Pays à revenu intermédiaire

45. Le rapport de synthèse d'évaluations d'IOE de 2014 sur l'engagement du FIDA auprès des PRI affirme que: "Dans un proche avenir, le FIDA, compte tenu de son mandat ainsi que du grand nombre de ruraux pauvres et d'inégalités dans les PRI, continuera de jouer un rôle important s'agissant d'aider ces pays à lutter contre la pauvreté"¹⁷. Comme indiqué plus haut, de nouveaux engagements sous forme de prêts et de dons au titre du Cadre pour la soutenabilité de la dette pour un montant total de 1,56 milliard d'USD (53,6% du total) ont été approuvés dans le cadre de FIDA9 au titre de projets dans les PRI, principalement dans les PRI de la tranche inférieure (environ 80% des nouveaux engagements en faveur des PRI dans le cadre de FIDA9).
46. L'action du Fonds dans les PRI est guidée par la politique de 2011 relative à l'engagement du FIDA auprès des pays à revenu intermédiaire¹⁸. Dans ce contexte, le FIDA s'efforce de renforcer sa proposition de valeur aux PRI en réponse à l'évolution de leurs besoins en matière de lutte contre la pauvreté rurale persistante et les inégalités entre zones rurales et zones urbaines grâce à une association stratégique de produits et services financiers et du savoir. Ce faisant, un ciblage adéquat est essentiel: la plupart des PRI recèlent des poches de pauvreté dans des régions sous-développées et au sein de certains groupes ethniques ou autochtones.
47. À mesure que les pays atteignent le statut de PRI, l'importance de l'agriculture par rapport à l'ensemble de l'économie tend à diminuer. De fait, il existe une forte corrélation inverse entre la part de l'agriculture dans le PIB et le PIB par habitant¹⁹. Dans les PRI de la tranche supérieure, ce fait est conjugué à un meilleur accès aux marchés des capitaux et à un moindre financement du FIDA au titre du SAFF. Bien gérer cette relation requiert un ajustement progressif à la baisse des financements de même qu'un ciblage rigoureux des services relatifs aux savoirs susceptibles de renforcer l'influence du Fonds sur les politiques, tout en bénéficiant dans tous les cas de contributions importantes des pouvoirs publics, qu'elles soient financières ou d'une autre nature. Dans les PRI, et tout particulièrement dans les PRI de la tranche supérieure, les COSOP-AR sont essentiels pour adapter le cadre global des engagements à la réalité de la grande diversité de cet ensemble. En outre, à mesure que les défis et demandes des PRI en matière de développement évoluent rapidement, le besoin pour le FIDA d'être souple et réactif dans ses stratégies individualisées se fait de plus en plus pressant (les nouvelles procédures relatives aux stratégies de pays évoquées plus haut répondent à ce besoin). La présence de personnel sur le terrain contribue aussi à améliorer la compréhension des besoins des pays et la réactivité à cet égard.
48. La nature du développement dans les PRI est devenue plus complexe, du fait du rôle plus important joué par le secteur privé dans la plupart des économies et de l'expansion de la mondialisation. Le FIDA soutient les PRI dans leurs efforts de

¹⁷ IOE a engagé une série d'évaluations portant sur les PRI ou comportant des références à ces pays. Plusieurs recommandations ont été formulées sur les possibilités d'optimiser l'impact du FIDA sur les PRI au travers de produits à la fois financiers et non financiers. Par exemple: tirer parti des programmes d'options stratégiques pour le pays (COSOP) comme point de départ pour définir la relation du FIDA avec les PRI; mobiliser d'autres sources de financement; et multiplier les partenariats avec des organisations bilatérales et multilatérales, y compris avec les organismes ayant leur siège à Rome, tout en renforçant par ailleurs les liens avec le secteur privé.

¹⁸ Document EB 2011/102/R.3/Rev.1.

¹⁹ Cervantes-Godoy, D. et Brooks, J. (2008), "Smallholder Adjustment in Middle-Income Countries: Issues and Policy Responses", OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, n° 12, Éditions OCDE, © OCDE. doi:10.1787/228583166164.

renforcement de la présence du secteur privé dans le secteur rural afin de moderniser les filières en réponse à la demande croissante de produits alimentaires dans les zones urbaines – notamment de produits de plus grande qualité et à plus forte valeur. Le FIDA a consolidé et développé des démarches et des instruments associant plusieurs parties prenantes pour renforcer son rôle de catalyseur en matière de mobilisation d'investissements privés dans les secteurs agricole et rural afin de répondre aux demandes et aux priorités particulières de ses pays partenaires et de son groupe cible. L'approche reposant sur les partenariats public-privé-producteurs (4P) en est un bon exemple. D'autres mécanismes lancés par le FIDA, en collaboration avec des partenaires, qui sont particulièrement pertinents pour l'ensemble des pays partenaires du FIDA sont notamment: le Mécanisme de financement pour l'envoi de fonds²⁰; le Mécanisme de gestion des risques météorologiques²¹, et la Plateforme pour la gestion des risques agricoles²².

49. La plupart des PRI, notamment ceux de la tranche supérieure, présentent des inégalités croissantes entre le quintile supérieur des revenus et les deux quintiles inférieurs²³. Les inégalités sont particulièrement marquées au sein de certains groupes spécifiques de personnes dans les différents pays. Il s'agit de groupes qui sont longue date en position de faiblesse et qui subissent des discriminations, comme les femmes, les peuples autochtones et les jeunes ruraux pauvres. Le renforcement de la priorité accordée par le FIDA aux questions transversales comme l'égalité hommes-femmes, la nutrition et le changement climatique d'une manière intégrée contribue à combler les écarts de bien-être grâce à un ciblage renforcé.

V. Décisions au niveau opérationnel: par quels moyens?

50. Cette section décrit la manière dont les principes stratégiques pour le pays, énoncés dans le COSOP-AR, se traduisent en outils opérationnels (par quels moyens?), pour obtenir des résultats concrets. L'une des priorités du FIDA est d'accroître la gamme d'outils et d'approches, ainsi que les produits et services financiers et du savoir, qui peuvent faire partie de l'éventail d'interventions que le Fonds appuie dans un pays. Le Fonds s'efforce ainsi de répondre à l'augmentation significative de la diversité des contextes nationaux dans lesquels il intervient, ainsi qu'à l'appel des États membres à différencier davantage ses approches d'intervention en fonction des groupes de pays.

Prêt

51. Les prêts souverains pour le financement du secteur public constituent le principal instrument financier du FIDA; mais le Fonds élargit et diversifie de plus en plus ses produits financiers en vue de stimuler davantage l'investissement public et privé en faveur du secteur rural. Les prêts souverains pour le financement du secteur public restent essentiels dans de nombreux PFR et PRI de la tranche inférieure ainsi que dans les pays présentant des situations de majeure fragilité, dans la mesure où ils viennent compléter les efforts que ces pays déploient pour mobiliser des fonds

²⁰ Le Mécanisme de financement pour l'envoi de fonds, qui a cofinancé près de 50 projets dans 45 pays pour un total de 38 millions d'USD, vise à optimiser l'impact de ces transferts sur les ruraux pauvres en élargissant leur accès aux services financiers et en proposant des produits financiers aux bénéficiaires de ces transferts grâce à des services innovants, économiques et aisément accessibles. Les transferts sont une immense source potentielle de financements qui devrait s'accroître, passant de 500 milliards d'USD en 2016 à 2 500 milliards d'USD d'ici à 2020.

²¹ Le Mécanisme de gestion des risques météorologiques, lancé conjointement par le FIDA et le PAM, promeut l'accès des petits producteurs vulnérables à des outils de gestion des risques tels que l'assurance indexée sur les conditions météorologiques. Il mène des recherches au niveau mondial sur les meilleures pratiques des programmes d'assurance indexée sur les conditions météorologiques pour informer les membres du personnel des programmes de pays d'organismes internationaux et de bailleurs de fonds afin de les aider à mettre en place un programme d'assurance efficace.

²² La Plateforme pour la gestion des risques agricoles (PARM) a été lancée en 2013. Il s'agit d'une initiative multidonateur conçue dans le cadre du G20 d'une valeur de 7,7 millions d'USD. La PARM contribue à détecter, évaluer et quantifier les risques agricoles dans les pays partenaires et à élaborer des stratégies connexes pour enrichir les politiques publiques, les programmes d'investissement agricole et les pratiques du secteur privé.

²³ Piketty T. (2013), *Le Capital au XXI^e siècle*, Éditions du Seuil, 2013.

publics au niveau national. Pour tous les pays, ils demeureront importants car ils permettent de catalyser l'investissement privé dans le secteur agricole et rural et s'accompagnent d'un ensemble d'expertises techniques pour aider les gouvernements à renforcer leurs politiques et à améliorer l'investissement public dans le secteur.

52. Dans les pays présentant des situations de fragilité, des efforts sont actuellement en cours, conformément à la nouvelle orientation stratégique, en vue de concevoir des opérations qui visent des objectifs plus réalistes et tiennent compte des capacités d'exécution locales, à l'aide d'approches organisationnelles et opérationnelles pertinentes afin d'améliorer la performance des projets. Pour remédier aux causes profondes de la fragilité, les opérations se concentrent principalement sur: le renforcement de la gouvernance des ressources naturelles; la promotion d'organisations à assise communautaire inclusives; l'efficacité des services fournis par les gouvernements locaux; et l'amélioration de la résilience des communautés cibles face aux effets des conflits et autres chocs. En outre, les processus opérationnels seront assouplis, notamment par le biais de la simplification des procédures de conception et de supervision des projets, de manière à tenir compte des difficultés rencontrées dans ces situations.
53. Dans les PRI, l'action du FIDA vise principalement à aider les gouvernements à résoudre des problèmes tels que les inégalités entre zones rurales et zones urbaines, la variabilité de la croissance du milieu rural par rapport au milieu urbain et le chômage des jeunes. Ce faisant, les projets d'investissement peuvent être utilisés pour mettre à l'essai de nouveaux modèles et approches de développement, afin notamment de promouvoir un développement plus inclusif de l'agriculture paysanne axé sur le marché. Par ailleurs, afin d'améliorer les services financiers qu'il offre aux PRI, le FIDA a récemment modifié ses Conditions générales applicables au financement du développement agricole pour faciliter l'octroi de prêts dans des monnaies autres que les droits de tirage spéciaux, c'est-à-dire des prêts en monnaie unique. Dans les PEID, les prêts du FIDA se concentrent principalement sur trois domaines thématiques: i) la pêche artisanale et l'aquaculture durables; ii) les perspectives de développement de la petite agriculture et la création d'emplois dans ce secteur; et iii) l'environnement et le changement climatique.

Dons

54. Le programme de dons du FIDA est important en termes relatifs, il est appliqué dans différents contextes régionaux et nationaux, et, conformément à la Politique en matière de dons de 2015, il contribue aux biens publics mondiaux, régionaux et/ou nationaux en rapport avec le mandat du FIDA. Les bénéficiaires des dons incluent: les gouvernements membres; des organisations intergouvernementales (y compris des institutions des Nations Unies et des centres du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale); des organisations de la société civile (notamment des ONG et des organisations paysannes); et, depuis 2009, également le secteur privé. Les organisations de la société civile sont celles qui reçoivent le plus grand nombre de dons, tandis que les institutions de recherche sont celles qui reçoivent la plus grande part des financements²⁴. En effet, l'une des conclusions importantes de l'ENI de la Politique en matière de dons est que les dons permettent au FIDA d'établir des partenariats avec des institutions dont les compétences et l'expérience sont complémentaires aux siennes propres. L'exigence récente de soumettre le choix des bénéficiaires des dons à un processus de sélection concurrentielle a permis au FIDA d'élargir son portefeuille de partenariats avec des centres d'excellence partout dans le monde.

²⁴ ENI de la Politique du FIDA en matière de dons

55. L'ENI de la capacité du FIDA à promouvoir l'innovation et la reproduction à plus grande échelle indique que les dons sont essentiels dans les premiers stades de l'innovation, pour la prospection et le pilotage des innovations, lorsque les risques sont élevés et que les prêts ne constituent pas l'instrument de financement le plus approprié. En effet, l'un des principes clés de la Politique en matière de dons de 2015 est que l'accent devrait être mis sur les interventions pour lesquelles le financement sous forme de dons offre clairement une valeur ajoutée et un avantage comparatif par rapport aux prêts ordinaires. Les dons sont utilisés pour financer des activités spécifiques en ligne avec, par exemple, le renforcement des capacités, la promotion de l'innovation, la gestion des savoirs, la reproduction à plus grande échelle de l'impact, et la recherche agricole.
56. En ce qui concerne les dons à l'échelle mondiale et régionale, le FIDA reconnaît qu'il existe des possibilités d'assurer des liaisons plus solides entre les prêts et les dons, et d'accroître le potentiel d'exploitation des enseignements tirés des activités de don. En vertu de cette politique, une attention accrue a été accordée à l'établissement de liens avec les activités de prêt. C'est la raison pour laquelle la consultation avec les chargés de programme de pays (CPP) responsables des pays intéressés directement ou indirectement est dûment évaluée au stade de l'assurance qualité.
57. Conformément à la Politique en matière de dons de 2015, les dons doivent être convenablement supervisés afin de s'assurer qu'ils sont gérés efficacement et que l'apprentissage est maximisé. À cet égard, lors de la conception des dons, il convient d'élaborer des plans d'exécution et de supervision assortis de ressources suffisantes, qui feront l'objet d'une vérification dans le cadre des processus de sélection et d'assurance qualité. Bien sûr, la supervision et l'appui à l'exécution constituent des défis lorsqu'un portefeuille est très vaste. Pour cette raison, la Politique en matière de dons favorise des dons moins nombreux mais d'un montant plus élevé, le volume des dons d'un faible montant ne devant pas dépasser 10% de l'allocation totale destinée aux dons. Enfin, la décentralisation contribue également à veiller à ce que les subventions fassent l'objet d'une supervision appropriée.

Contribution à l'élaboration des politiques au niveau national

58. La contribution à l'élaboration des politiques au niveau national constitue un vecteur important pour élargir l'impact obtenu et induire un changement systémique des conditions auxquelles sont confrontées les populations rurales pauvres. Il existe diverses façons, directes ou indirectes, dont le FIDA s'efforce de contribuer à l'élaboration des politiques ou de promouvoir cette démarche. Cela se traduit par une gamme variée d'activités. Même si la plupart des activités relatives aux politiques proviennent et sont mises en œuvre au sein de projets ou de dons, les CPP et les fonctionnaires dans les pays entreprennent également des activités en lien avec l'élaboration des politiques en dehors de ces mécanismes. Il peut s'agir de la participation à des groupes de travail sectoriels nationaux ou à d'autres initiatives, qui ne sont pas nécessairement mentionnés explicitement dans le COSOP²⁵.

²⁵ La Division des politiques et du conseil technique a effectué en 2016 un examen dans lequel elle identifie sept méthodes différentes auxquelles a actuellement recours le FIDA, dans le cadre de ses opérations, pour contribuer à l'élaboration des politiques. À savoir: i) les projets/CPP appuient la reproduction à plus grande échelle et l'adoption par le gouvernement national d'initiatives ou de modèles couronnés de succès qui ont été testés ou pilotés dans le cadre de projets financés par le FIDA; ii) les projets instaurent un espace, ou un forum, pour la concertation sur les politiques entre les parties prenantes nationales; iii) les projets renforcent la capacité des parties prenantes nationales - en particulier des organisations de ruraux - à participer à des processus politiques nationaux; iv) le CPP/chargé d'appui au programme de pays (CAPP) participe à des groupes de travail sectoriels nationaux du gouvernement et de ses partenaires de développement; v) les projets renforcent la capacité des organismes gouvernementaux à élaborer des politiques et des programmes nationaux pertinents pour l'agriculture paysanne et le développement rural; vi) des projets soutiennent l'analyse des politiques et l'assistance technique à court terme pour l'élaboration des politiques; et vii) les projets permettent aux gouvernements de concrétiser, à l'échelle locale, une politique nationale qui était, jusqu'à présent, restée sans suite.

59. En janvier 2013, le FIDA a adopté un plan d'action concernant la participation à l'élaboration des politiques. Le plan d'action définit des étapes visant à intégrer la concertation sur les politiques dans les COSOP-AR et les projets, à introduire (et à financer) de nouveaux produits tels que l'analyse des politiques, et à renforcer la capacité de suivi-évaluation (S&E) de la contribution à l'élaboration des politiques. En tant que telle, la contribution à l'élaboration des politiques au niveau national – en particulier en vue d'appuyer l'amélioration des politiques, des stratégies, des programmes et des institutions en faveur des ruraux pauvres dans les PRI – est de plus en plus intégrée dans les projets d'investissement ou entreprise comme activité indépendante afin de compléter le financement des projets. En 2016, une boîte à outils a été élaborée afin d'offrir des conseils au personnel et aux consultants du FIDA concernant la manière d'intégrer la contribution à l'élaboration des politiques au niveau national dans la formulation des COSOP-AR, la conception des projets et le S&E des programmes de pays. L'enquête auprès des clients du FIDA permet entre autres d'évaluer les progrès du FIDA en matière de contribution à l'élaboration des politiques: 94,59% des pays ont obtenu la note de 4 ou plus pour ce qui est de la concertation sur les politiques, soit plus que l'objectif de FIDA10 qui était de 85%.

Assistance technique remboursable

60. En 2012, le Conseil d'administration a approuvé la mise en place d'un Programme d'assistance technique remboursable²⁶ au service des pays partenaires dans le cadre duquel le FIDA offre uniquement un appui technique. Bien qu'il ne cible pas exclusivement les PRI, ce mécanisme devrait intéresser principalement les pays qui ont davantage de ressources nationales à consacrer à des projets de développement qui nécessitent un savoir-faire – d'ailleurs, jusqu'à présent, seuls des PRI de la tranche supérieure ont manifesté leur intérêt. En 2016, de nouvelles procédures opérationnelles pour l'assistance technique remboursable ont été élaborées. Elles recouvrent trois grandes gammes de service: assistance opérationnelle (principalement pour l'appui à la conception, à la supervision et à l'exécution des projets); services d'appui à l'analyse et de conseil (études, différents types d'évaluations, stratégies, analyses, ou documents de position sur les politiques); et appui à l'apprentissage et à la promotion (conférences, réunions, ateliers, cours de formation, voyages d'étude et échanges de connaissances). La première gamme de services offre aux pays la possibilité de tirer profit de l'expertise du FIDA en matière de conception et de supervision de projets – une expertise valorisée par de nombreux PRI.

Coopération Sud-Sud et triangulaire

61. Dans le cadre des consultations sur FIDA9 et FIDA10, le Fonds s'est engagé à jouer un rôle accru dans la promotion de la coopération Sud-Sud et triangulaire, compte tenu de l'importance croissante de ce mécanisme, en particulier dans les PRI. Conformément à l'approche récemment adoptée par le FIDA dans le domaine de la coopération Sud-Sud et triangulaire²⁷, le Fonds entreprendra tout un éventail d'activités dans trois grands domaines: i) la coopération technique; ii) les événements favorisant les échanges à l'échelle régionale; et iii) la promotion de l'investissement.
62. Dans le domaine de la coopération technique, le Fonds appuie l'apprentissage entre pairs dans l'espace du développement rural en reproduisant et en élargissant les expériences particulièrement réussies dans le portefeuille de dons et de prêts du FIDA, mais également en établissant de nouveaux mécanismes et de nouveaux partenariats. En ce qui concerne la promotion de l'investissement, le FIDA vise à créer et à tirer parti de nouvelles possibilités pour promouvoir le flux de ressources financières entre les pays du Sud. Le FIDA pourrait également expérimenter et/ou

²⁶ Document EB 2012/105/R.28.

²⁷ Document EB 2016/119/R.6.

reproduire à plus grande échelle une gamme d'instruments (par exemple, faciliter le financement, améliorer l'accès aux données sur les producteurs, et la coopération interentreprises) dans l'ensemble des régions pour promouvoir différents types d'investissement transfrontière entre pays en développement. Ces efforts se font dans le respect du mandat du FIDA et des principes de la coopération Sud-Sud et triangulaire, qui incluent: le respect de la souveraineté, l'appropriation et l'indépendance, l'égalité, l'inconditionnalité, la non-ingérence dans les affaires intérieures et les avantages mutuels. La coopération Sud-Sud et triangulaire constitue un instrument utile pour faciliter les flux de connaissances entre les PRI et les PFR, à l'aide d'activités spécifiques auxquelles participent la moitié de tous les PRI dans le cadre de FIDA10.

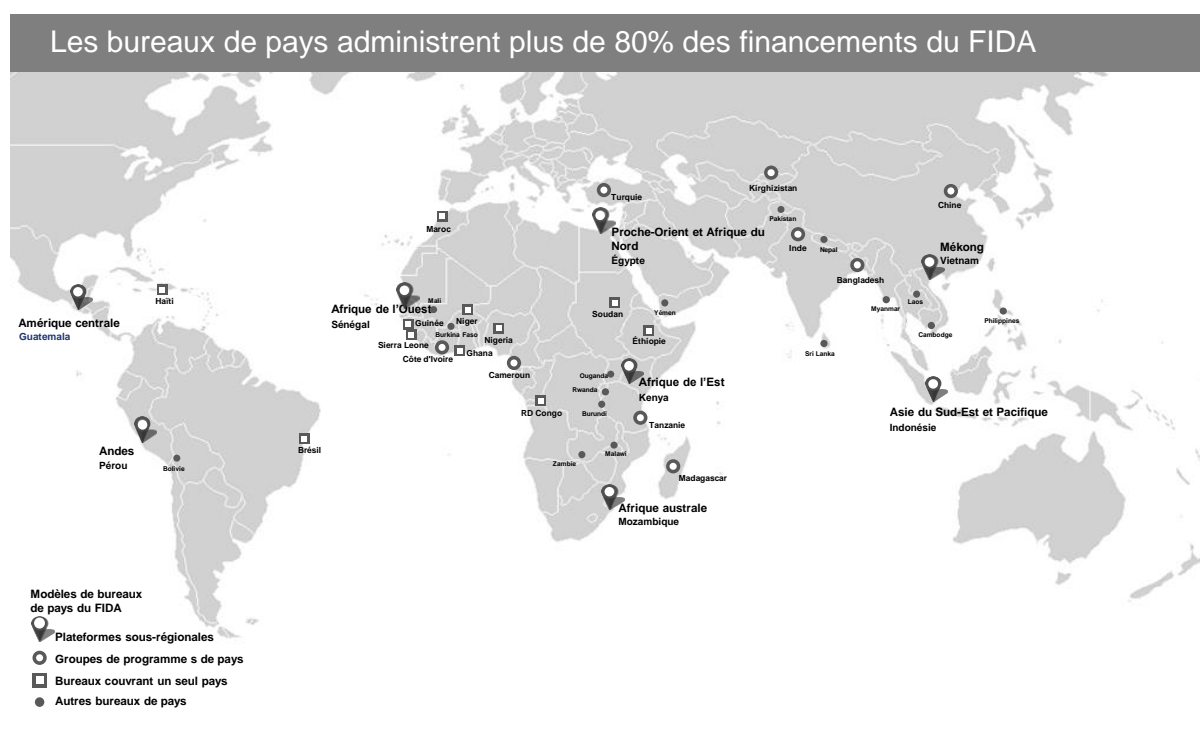
VI. Appuyer la prestation au niveau des pays

63. Les opérations du FIDA dans les pays s'appuient sur une plateforme de prestation de services: gestion financière, gestion des ressources humaines, systèmes de technologies de l'information et des communications, et autres services et processus de soutien opérationnel. Ces dernières années, le Fonds a accordé beaucoup d'attention à l'amélioration de ses processus opérationnels internes, à la réduction des coûts et au raccourcissement des temps de réponse. Cette section décrit quelques-uns des principaux éléments de l'appui opérationnel du FIDA qui sous-tendent sa capacité à adapter et cibler ses services à des contextes nationaux spécifiques et de plus en plus divers.

Décentralisation

64. Le renforcement des bureaux de pays du FIDA et la délégation de responsabilités accrues sur le terrain constituent une pierre angulaire de l'approche globale du FIDA en matière de différenciation des approches selon les pays. Elle modifie la façon dont le Fonds interagit avec ses membres et nécessite des adaptations de certains processus opérationnels internes, y compris au siège. Une décentralisation efficace exige un siège fort, qui définisse clairement l'orientation stratégique, les politiques et les garanties, et qui soit capable de maintenir les normes et la qualité, tout en reconnaissant que le FIDA peut fournir plus efficacement ses produits et ses services à ses membres et répondre à leurs besoins en étant plus proche d'eux. Elle joue également un rôle important dans la gestion des savoirs en assurant une large diffusion des informations et des idées dont la qualité et la quantité devraient s'accroître grâce aux communications des bureaux de pays.

Figure 7
Plateformes sous-régionales du FIDA, groupes de pays et bureaux couvrant un seul pays



65. D'ici à la fin de la période couverte par FIDA11, la plupart des principaux produits et services seront planifiés, préparés et exécutés au niveau des pays ou des sous-régions. Ainsi, les décisions programmatiques et financières seront de plus en plus déléguées aux bureaux de pays. Actuellement, le Fonds possède 40 bureaux de pays, qui desservent 77 pays et administrent environ 80% de l'ensemble de ses financements (figure 7). La poursuite de la décentralisation sera complétée par un éventail de réformes des processus opérationnels et d'améliorations de la gestion du cycle de projet et du portefeuille, qui devraient aider les équipes opérationnelles à: i) acquérir une meilleure compréhension des conditions locales; ii) faire preuve de souplesse pour aligner et harmoniser les politiques avec d'autres partenaires, afin d'accroître la probabilité de cofinancements; iii) renforcer la place des représentations locales dans le dialogue avec les autorités nationales et les partenaires de développement; et iv) répondre rapidement aux nouveaux besoins, en particulier dans les pays présentant des situations de majeure fragilité.
66. En ce qui concerne ce dernier point, un quart des bureaux de pays sont situés dans des pays présentant des situations de majeure fragilité, dont 58% sont en Afrique. Cela pose des défis importants en ce qui concerne la résilience de la présence dans le pays et la sécurité. Dans ce contexte, l'équipe du FIDA responsable de la sécurité des opérations sur le terrain jouera un rôle clé dans la gestion des risques pour le personnel et les bureaux de pays dans les pays présentant des situations de majeure fragilité, en garantissant la sécurité des personnels et des biens tout en assurant l'exécution des projets en temps opportun. Pendant les périodes de crise ou en cas de force majeure, le FIDA veillera à maintenir, autant que possible, ses actifs et à renforcer sa capacité de réengagement. Dans les pays où les opérations ont fait l'objet d'une suspension en raison d'un conflit, des activités de "surveillance générale" seront engagées, de manière à maintenir une certaine présence et activité de l'institution, en vue d'évaluer les possibilités et le calendrier d'un éventuel réengagement.

67. Ces objectifs majeurs sont consolidés et renforcés par la mise en œuvre du Plan de décentralisation institutionnelle du FIDA, finalisé en 2016. Ce plan, qui prend en compte les spécificités nationales et régionales, y compris les situations de fragilité, et qui s'appuie sur les caractéristiques les plus réussies de l'expérience du FIDA en matière de décentralisation, promeut une approche plus cohérente et harmonisée de la configuration des bureaux de pays. Il comprend trois modèles de bureaux de pays: i) des plateformes sous-régionales; ii) des groupes de programme de pays; et iii) des bureaux couvrant un seul pays²⁸. Le renforcement de la présence sur le terrain placera les bureaux de pays au premier plan dans le développement et la gestion des partenariats, y compris avec les autres institutions ayant leur siège à Rome. L'identification, l'élaboration et la négociation des cofinancements seront également de plus en plus traités au niveau des bureaux de pays.
68. Une décentralisation accrue implique le passage d'une culture de la supervision et de l'appui à l'exécution "par mission" à une culture de "supervision permanente" par des personnels spécialisés. Cela facilite la modulation de la fréquence et de l'intensité des activités de supervision en fonction des spécificités des situations des pays et des projets. Dans le cadre de ces efforts, le Fonds a engagé un processus de modernisation de ses procédures de supervision afin de mieux évaluer les résultats, de promouvoir des mesures correctives à mi-parcours et d'améliorer l'apprentissage entre les pays et les régions. Le suivi des projets qui présentent des problèmes est particulièrement important en vue de traiter des questions récurrentes, telles que les aspects fiduciaires, la capacité de gestion de projet et la lenteur des passations de marché. Le Fonds s'efforce également d'identifier des mesures visant à améliorer la performance en matière de décaissement, tels qu'une attention accrue accordée aux arrangements relatifs aux flux financiers dans la conception des projets et un appui concret aux gouvernements et aux équipes de projet pendant la phase de démarrage. Le Fonds déploiera en outre le Système de mesure des résultats opérationnels, une plateforme informatique qui harmonise les modèles de rapports de conception des projets à leur achèvement en passant par leur supervision sur la base de cadres logiques.

Efficacité en matière de développement

69. Le renforcement des capacités locales à piloter la mise en œuvre des projets et des politiques en faveur d'un développement efficace fait partie des priorités au sein de l'éventail d'approches différenciées que le Fonds promeut. Il existe une marge considérable de progrès à cet égard. Les COSOP-AR sont souvent solides en matière de diagnostics mais relativement plus faibles pour ce qui est de proposer une combinaison d'activités de prêts et hors prêts visant à combler ces lacunes et à optimiser les projets. Cela commence à changer grâce à un regain d'efforts visant à repenser la centralité de la gestion des savoirs dans les programmes de pays (voir ci-dessous), et à l'introduction du Cadre relatif à l'efficacité en matière de développement²⁹.
70. L'un des aspects fondamentaux de l'efficacité en matière de développement consiste à concevoir des opérations qui proposent des solutions aux problèmes identifiés et qui sont adaptées aux capacités des partenaires d'exécution. Ces capacités sont différentes dans les PFR, les PRI de la tranche inférieure et les PRI de la tranche supérieure. Ainsi, le Cadre relatif à l'efficacité en matière de

²⁸ Les plateformes sous-régionales disposeront du personnel technique et autre disposant de compétences en gestion financière et en passation de marchés; elles fonctionneront comme des centres de services pour la totalité ou pour une partie d'une région et exécuteront des fonctions de programme de pays pour un groupe restreint de pays; les groupes de programme de pays mettront en commun le personnel et les savoirs requis par les programmes de pays, pour un certain nombre de pays et de programmes; et comme leur nom l'indique, les bureaux couvrant un seul pays ne s'occuperont que d'un seul programme de pays. Les bureaux couvrant un seul pays peuvent être justifiés par l'importance stratégique du pays et/ou des circonstances particulières (par exemple géographiquement isolé, présentant des préoccupations politiques particulières, ou classé dans la catégorie des pays présentant des situations de majeure fragilité) qui rendent difficile son regroupement avec d'autres pays.

²⁹ Document EB 2016/119/R.12.

développement propose une série de transformations du modèle opérationnel visant à faciliter les processus de conception, de supervision et d'évaluation des projets, en vue de fournir des solutions de développement adaptables aux contextes locaux, qui s'écartent des approches traditionnelles de la gestion des projets et adoptent une culture axée sur les résultats.

71. En ce qui concerne le renforcement des systèmes nationaux en faveur de la gestion axée sur les résultats, le Fonds met en œuvre deux initiatives complémentaires financées par des dons du FIDA. La première vise à développer un outil permettant d'évaluer les capacités des pays en matière de gestion des programmes et des politiques axée sur les résultats, et d'élaborer des plans d'action afin de remédier aux lacunes identifiées par le biais du COSOP-AR. La seconde vise à assurer le renforcement des capacités des pays en matière de S&E du développement rural grâce à des programmes de formation et de certification systématique des compétences par l'entremise des Centres de formation à l'évaluation et aux résultats (CLEAR). Par ailleurs, le Cadre relatif à l'efficacité en matière de développement permettra de: renforcer les compétences, les incitations et les outils d'autoévaluation du Fonds; d'introduire une liste de vérification de l'efficacité des activités en matière de développement afin de garantir la conformité et la qualité des documents de projet; d'assurer la formation systématique des personnels opérationnels par le biais d'une académie opérationnelle; et d'adopter une stratégie pour les évaluations de l'impact en vertu de laquelle les évaluations seront de plus en plus conçues *ex ante* plutôt que *ex post* et structurées de façon à maximiser l'apprentissage et la responsabilisation.

Gestion des savoirs

72. Conformément à la stratégie et au plan d'action en matière de gestion des savoirs (2016-2018), diverses options en termes de produits et de services du savoir sont offertes aux pays partenaires, selon les besoins et la demande, telles que: l'utilisation d'études analytiques, de conférences et d'événements de partage des connaissances entre les pays; des réseaux régionaux; et une utilisation accrue des évaluations de l'impact et des évaluations conduites par IOE, comme des évaluations thématiques, effectuées au niveau des pays et des projets.
73. L'engagement auprès des PRI enrichit la conception des programmes dans les PFR. Il permet en outre au FIDA de tirer des enseignements des approches novatrices adoptées par les gouvernements des PRI pour réduire la pauvreté rurale, puis de s'inspirer de cette expérience dans son action auprès des PFR. En outre, pour de nombreux PRI, le FIDA constitue une source de compétences techniques susceptibles d'aider les gouvernements à remédier à des problèmes tels que la croissance inégale des zones urbaines et des zones rurales, le chômage des jeunes et la sécurité alimentaire. À cet effet, le Fonds expérimente des approches innovantes de lutte contre la pauvreté rurale et de création d'emplois; met à profit et analyse l'expérience tirée des projets bénéficiant d'un appui du FIDA; et aide les gouvernements à mettre en place des politiques, des stratégies et des institutions nationales en mesure de tirer parti des enseignements tirés. Mais produire des savoirs pour les PRI constitue une tâche de plus en plus exigeante: les PRI peuvent désormais tirer profit du renforcement de leurs propres capacités institutionnelles et de l'expertise internationale, y compris celle fournie par des entreprises de conseil professionnelles moyennant paiement.
74. Une gestion efficace des savoirs exige des compétences techniques complexes et plus dynamiques, fournies par des experts internes hautement qualifiés ou par le biais de partenariats dans le pays. Le FIDA, dans le cadre de sa stratégie de partage des leçons tirées de ses expériences à l'échelle internationale, s'efforce notamment d'accroître la mobilité du personnel, en particulier au niveau opérationnel. La mobilité contribue à tenir les membres du personnel informés de ce qui se passe dans différents pays et leur offre l'occasion d'être confrontés directement à une série de pays en développement, ce qui leur permet de favoriser

le partage des expériences entre les PRI et de faire profiter les PFR de l'expérience des PRI en tant que groupe. Les efforts actuellement déployés pour créer une académie opérationnelle, à savoir une plateforme pour le partage et l'utilisation des savoirs, s'inscrivent également dans ce sens. En outre, la présence accrue sur le terrain favorise une meilleure compréhension des situations particulières des États membres, et contribue ainsi à améliorer la conception des projets et à renforcer la supervision et la participation à l'élaboration des politiques.

VII. Domaines devant encore être améliorés

75. Les sections ci-dessus résument les approches globales adoptées par la direction du FIDA pour des groupes de pays spécifiques. Bien que ces approches fournissent des cadres généraux, les engagements du FIDA sont adaptés dans chaque pays par le biais du COSOP-AR. Cette section présente quelques domaines clés dans lesquels un regain d'attention sera accordé aux questions concernant qui? quoi? comment? et par quels moyens?, dans le cadre de l'approche globale du FIDA en matière de différenciation des approches selon les pays, dans un contexte de demande de plus en plus complexe de services du FIDA dans tous les groupes de pays.

Qui? Autonomiser les bénéficiaires grâce à l'information

76. Les faits montrent que l'impact de l'aide au développement est majeur quand le lien entre les bénéficiaires et les décideurs est fort. C'est le cas lorsque les bénéficiaires peuvent attribuer aux décideurs la responsabilité des services publics qui bénéficient aux pauvres ou lorsque les décideurs politiques se soucient de la qualité de vie des pauvres. Le moyen peut-être le plus efficace de donner aux pauvres l'occasion de faire entendre davantage leur voix sur l'élaboration des politiques est de mieux les informer³⁰. À cet égard, le FIDA s'est engagé à améliorer la transparence de ses interventions, notamment en multipliant les efforts pour divulguer les documents opérationnels (y compris les rapports de supervision et d'achèvement), et en se conformant aux normes de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide. Ces initiatives viendront compléter les efforts déployés de longue date par le Fonds pour évaluer les priorités en matière d'interventions en étroite collaboration avec ses bénéficiaires directs, superviser les phases de conception et de mise en œuvre de manière à les ajuster le cas échéant, et conduire des activités de S&E, des efforts qui contribuent tous, en fin de compte, à obtenir de meilleurs résultats en matière de développement.

Quoi? Améliorer la qualité des opérations

77. L'amélioration de la qualité des projets nécessite de déployer des efforts pour recentrer les opérations et faire en sorte qu'elles soient plus susceptibles d'atteindre leurs objectifs de développement. Pour ce qui est des pays présentant des situations de majeure fragilité, les évaluations successives réalisées par IOE ont montré qu'il était nécessaire de concevoir des projets plus simples et plus directs. Dans les PEID, les coûts unitaires élevés exigent des résultats solides et durables. Mais c'est probablement dans les PRI que la pression pour des normes plus élevées est la plus forte: leurs demandes sont de plus en plus vastes et ils ont la possibilité d'accéder à un appui autre que celui du FIDA. Pour que les interventions du FIDA produisent des effets de démonstration majeurs dans tous les groupes de pays, une plus grande part de ces interventions doit atteindre les normes d'efficacité les plus élevées. Et il faut que des évaluations systématiques rassemblent de manière quantitative ces effets et que les leçons tirées soient réinvesties dans de nouvelles conceptions, comme prévu dans le Cadre relatif à l'efficacité en matière de développement.

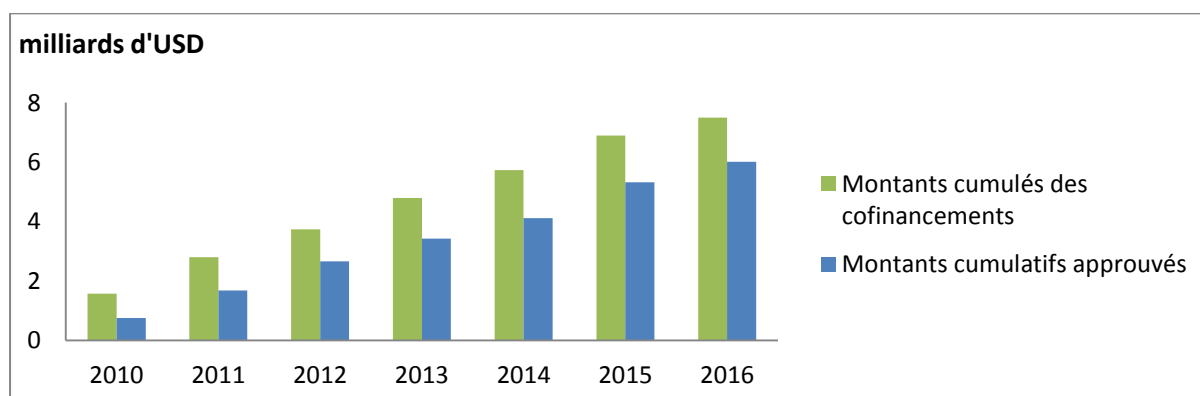
³⁰ Banque mondiale. 2003. *Rapport sur le développement dans le monde 2004: Des services pour les pauvres*. Washington, D.C.: Banque mondiale.

Comment? Revoir les priorités en matière de partenariats

78. Il ressort du Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI) de 2016 qu'il est possible d'établir des partenariats avec une gamme élargie d'acteurs au niveau des pays dans le contexte des COSOP. Le FIDA n'est pas un acteur de premier plan pour ce qui est du volume des financements au niveau des pays, et c'est particulièrement vrai dans les PRI, même dans le secteur agricole. Le FIDA devra placer les partenariats avec les autres partenaires de développement de manière plus explicite au cœur de son modèle d'exécution. Pour accroître son impact, l'engagement du FIDA doit influencer les processus et les projets de développement autres que ceux qu'il parraine directement. À cet égard, il convient d'accorder un regain d'attention aux cofinancements. Le ratio de cofinancement continue de croître à un rythme modéré par rapport à l'augmentation rapide des engagements (figure 8). Toutefois, le ratio de cofinancement dans les PRI est sensiblement supérieur à la moyenne de l'ensemble des opérations – en raison de la disponibilité relativement plus élevée de ressources nationales – et montre une tendance à la hausse: de 1,3 en 2012 à 2,1 en 2015. Néanmoins, ce taux peut encore être amélioré, d'autant plus en ce qui concerne les cofinancements avec des partenaires bilatéraux et multilatéraux.

Figure 8

Progression des cofinancements par rapport à l'accroissement des engagements



Par quels moyens? Examiner de nouveaux produits financiers

79. Cela se fait par l'intermédiaire d'un groupe de travail interdépartements chargé d'étudier la faisabilité de l'élaboration de nouveaux produits. Les prêts "axés sur les résultats" en sont un exemple, ils lient les financements aux "produits" ou aux indicateurs de résultats, plutôt que les flux financiers ne soient déclenchés par les "intrants" du pays. La prochaine ENI de l'architecture financière du FIDA fournira l'occasion d'examiner les éléments probants et de faire progresser la réflexion institutionnelle à cet égard.