

Cote du document: EB 2018/125/R.7/Add.2
Point de l'ordre du jour: 3 e) i)
Date: 21 novembre 2018
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Note conceptuelle sur les opérations de prêt régionales

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Ruth Farrant
Directrice de la
Division des services de gestion financière
téléphone: +39 06 5459 2281
courriel: r.farrant@ifad.org

Jill Armstrong
Directrice par interim de la
Division des politiques et des résultats opérationnels
téléphone: +39 06 5459 2324
courriel: j.armstrong@ifad.org

Lisandro Martin
Directeur de la
Division Afrique de l'Ouest et du Centre
téléphone: +39 06 5459 2388
courriel: lisandro.martin@ifad.org

Transmission des documents:

Deirdre Mc Grenra
Chef de l'Unité
des organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: gb@ifad.org

Conseil d'administration — Cent vingt-cinquième session
Rome, 12-14 décembre 2018

Pour: **Information**

Table des matières

Sigles et acronymes	i
Messages clés	2
I. Contexte	2
II. Vue d'ensemble des opérations de prêt régionales	4
III. Opérations de prêt régionales réalisées par d'autres IFI	5
IV. Avantage comparatif du FIDA en matière d'opérations régionales	7
V. Quelle demande pour l'appui du FIDA à des opérations régionales?	9
VI. La démarche du FIDA dans la phase pilote et au-delà	10

Appendices

Appendix I: Key parameters of regional lending operations across IFIs

Appendix II: The concept of regional public goods

Appendix III: Audit and Financial Management in Regional Lending Operations

Sigles et acronymes

BAfD	Banque africaine de développement
BAfD	Banque asiatique de développement
BID	Banque interaméricaine de développement
COSOP	Programme d'options stratégiques pour le pays
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FIDA11	Onzième reconstitution des ressources du FIDA
IFI	Institution financière internationale
OPR	Opérations de prêt régionales
SAFP	Système d'allocation fondé sur la performance

Note conceptuelle sur les opérations de prêt régionales

Recommandation soumise à l'examen du Groupe de travail

Le Groupe de travail sur le cadre de transition est invité à analyser puis entériner l'approche proposée pour les opérations de prêt régionales (OPR) du FIDA. Le programme de travail à entreprendre au cours de la période couverte par la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11) comprendra: i) la détermination des secteurs dans lesquels il existe une demande potentielle d'engagement du FIDA, et l'identification des pays qui seraient intéressés par la réalisation pilote d'opérations régionales; ii) le recensement d'opérations pilotes potentielles et des éléments nécessaires à la conception et à la mise en œuvre de projets, y compris les procédures et les domaines d'apprentissage; iii) la conception et l'exécution d'OPR pilotes.

La *proposition* à examiner par le Groupe de travail inclut les éléments suivants:

Recensement des opérations pilotes. Les divisions régionales assureront la promotion du concept d'opérations de prêt régionales auprès des pays emprunteurs, dans le cadre de l'examen de la réserve de projets pour le programme de prêts et dons de FIDA11.

Critères d'admissibilité. Les OPR réalisées pendant FIDA11 devront: i) apporter la preuve crédible de leurs retombées régionales, produisant une efficacité et des résultats sur le plan du développement qui ne pourraient pas être atteints par une ou plusieurs opérations menées dans un seul pays à la fois; ii) concerner au moins deux pays, avec une certaine souplesse permettant des opérations dans un seul pays, mais avec un impact régional; iii) être alignées sur les objectifs du programme d'options stratégiques pour les pays participants; iv) se situer dans un secteur où un financement du FIDA présente un avantage comparatif par rapport à d'autres sources de financement.

Financement des opérations pilotes. Les opérations de prêt régionales menées à titre pilote au cours de FIDA11 pourront être financées par:

1. une partie ou la totalité de l'allocation attribuée à chacun des pays participants dans le cadre du Système d'allocation fondé sur la performance aux conditions établies pour chaque catégorie de pays ("rouge", "jaune" et "vert");
2. des activités régionales financées par des dons et faisant partie intégrante de l'OPR et
3. des sources additionnelles de financement, y compris les ressources consacrées aux changements climatiques et à l'environnement, comme la deuxième phase du Programme d'adaptation de l'agriculture paysanne du FIDA, et des sources externes de financement comme le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et le Fonds vert pour le climat.

Cadre juridique. Chaque pays participant conclura avec le FIDA, pour sa propre composante du prêt, un accord de financement distinct qui stipulera la contribution apportée par les activités propres à ce pays au projet régional dans son ensemble. Des accords de dons régionaux seront conclus avec une sélection de bénéficiaires et stipuleront la manière dont les activités financées se rapporteront aux prêts en cours octroyés par le FIDA à chacun des pays participants durant l'exécution de l'OPR.

Approbation du Conseil d'administration. Toutes les opérations pilotes de prêt régionales seront soumises à l'approbation du Conseil d'administration, quel que soit le montant à financer.

Enseignements tirés des opérations pilotes. La phase pilote mettra l'accent sur l'apprentissage afin d'améliorer la conception de futures opérations; des ressources adéquates (personnel et financement) seront consacrées à cet apprentissage.

On prévoit que la conception et le lancement des projets pilotes interviendront en 2019 et 2020. Les premières conclusions tirées de la conception et des débuts de la mise en œuvre des projets pilotes seront exposées dans un rapport de synthèse qui sera présenté dans le cadre de la Consultation sur FIDA12. À partir de ces conclusions, une décision sera prise quant à la question de savoir s'il est nécessaire d'adopter une approche améliorée des opérations de prêts régionales.

Messages clés

1. L'avancée de la mondialisation impose de concevoir de nouvelles méthodes et de nouveaux outils pour répondre aux besoins des pays, en constante évolution. Les opérations de prêt régionales (OPR) constituent un nouvel instrument que le FIDA peut adapter sur mesure aux pays et aux régions bénéficiaires pour les aider à réaliser pleinement leur potentiel de développement.
2. Les OPR permettent de traiter les enjeux de développement transfrontaliers que les pays ne sont guère incités à traiter seuls.
3. Depuis plus d'une décennie, d'autres institutions financières internationales (IFI) financent des opérations régionales qui s'avèrent particulièrement efficaces lorsqu'elles sont utilisées dans le contexte approprié.
4. Les opérations régionales exigent parfois davantage de coordination et d'attention pendant les phases de conception et d'exécution, mais elles offrent des avantages que les projets menés à l'échelle d'un seul pays ne peuvent pas apporter, comme en témoignent les évaluations indépendantes menées par la Banque africaine de développement (BAfD) et d'autres organismes.
5. Un certain nombre de défis auxquels sont confrontés les petits exploitants agricoles exigent des démarches transfrontalières et régionales – ou pourraient en bénéficier. Ainsi, la gestion des ressources en eau ou les ravageurs et maladies des cultures ne connaissent pas de frontières. Ces problèmes sont encore aggravés par les changements climatiques, qui augmentent l'ampleur et la gravité des pénuries d'eau et des inondations, ainsi que la diffusion des espèces envahissantes et des ravageurs. Ce ne sont là que quelques-unes des pistes à explorer pour des projets de développement rural transfrontaliers qui correspondraient parfaitement au mandat du FIDA.
6. Pour mener à titre pilote des opérations régionales pendant la période couverte par la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11), la direction propose de recourir aux instruments juridiques et financiers existants ainsi qu'aux mécanismes d'allocation actuels, comme expliqué aux paragraphes 15 et 36 à 42. On disposera ainsi du temps et de l'expérience nécessaires pour être en mesure de déterminer si un mécanisme d'allocation spécial ou une réserve distincte s'imposent, comme dans d'autres IFI. Ces options seront analysées à l'occasion de l'examen du Système d'allocation fondé sur la performance (SAFP) réalisé en amont de FIDA12.
7. Il est proposé de concevoir et de lancer une activité pilote d'OPR au cours des années 2019 et 2020.

I. Contexte

8. En juillet 2017, le Secrétaire général des Nations Unies a publié le rapport intitulé "Repositionnement du système des Nations Unies pour le développement en vue de la mise en œuvre du Programme 2030 – garantir à chacun un avenir meilleur". Ce rapport contient des propositions dans sept domaines, dont l'un concerne une restructuration de l'approche régionale du système des Nations Unies.
9. Jusqu'à maintenant, l'assistance au développement fournie par le FIDA a suivi un modèle axé sur le pays. Conformément au processus de réforme entrepris par les Nations Unies, le FIDA a réaffirmé son engagement à améliorer sa coopération avec les institutions régionales et sous-régionales. Le Fonds renforce actuellement son architecture organisationnelle pour mieux mettre en œuvre des approches régionales. Dans le cadre de sa décentralisation, des plateformes sous-régionales sont en cours d'établissement dans les cinq régions couvertes par les opérations du FIDA, lui permettant de réaliser des gains d'efficacité et d'apporter des contributions plus significatives aux processus régionaux et sous-régionaux.

10. Conformément à son approche régionale renforcée, le FIDA est convaincu que les opérations de prêt régionales peuvent constituer un outil très efficace pour s'attaquer aux problèmes de développement qui dépassent le strict cadre national. Dans un monde où l'intégration économique mondiale et régionale est de plus en plus marquée, les solutions nationales ne suffisent plus¹.
11. Nombre de graves problèmes écologiques qui menacent le développement rural sont de nature transfrontalière. Pour faire face à ces menaces, il est préférable d'assurer les nombreux services nécessaires – comme le transport, la prévention des maladies, la gestion des ressources naturelles et celle des bassins versants – au niveau régional pour exploiter les économies d'échelle, assurer la connectivité et élargir l'accès aux biens et aux services. En outre, résoudre ces questions exige des réglementations et des normes concordantes entre pays voisins. Les solutions plurinationales et la mise en commun des ressources permettent de démultiplier les ressources de chaque pays afin d'obtenir un impact plus profond et plus étendu. Cette démarche peut être particulièrement intéressante pour les petits pays (comme les petits États insulaires en développement) et les pays vulnérables qui pâtissent d'une manière disproportionnée des problèmes transfrontaliers tels que les catastrophes naturelles².
12. La mise en place d'opérations régionales fait partie des propositions figurant dans le document "Approche relative à un cadre de transition" qui a été approuvé par le Conseil d'administration du FIDA en décembre 2017. Elle répond aux demandes formulées par les États membres concernant l'élargissement de la gamme d'outils dont dispose le FIDA pour aider les pays dans leur transition en matière de développement. Les OPR doivent donc être considérées comme un outil supplémentaire à même de fournir des solutions sur mesure aux pays et aux régions confrontés à des problèmes de développement transfrontaliers.
13. Le document "Approche relative à un cadre de transition" (EB 2017/122/R.34) évoque la nécessité pour le FIDA de compléter par un dispositif de prêt régional son guichet régional de dons qui encouragent l'innovation et le renforcement des capacités. Ce document précise que:

Les vulnérabilités sont transnationales par nature. Dans toutes les IFI, les opérations régionales constituent un élément fondamental de la stratégie générale de promotion de l'intégration régionale, que justifient les incidences considérables que ces opérations sont susceptibles d'avoir en matière de développement. Des cadres stratégiques et opérationnels spécifiques ont été établis pour rendre compte des caractéristiques des opérations régionales, qui ont potentiellement des retombées économiques plus importantes que celles des opérations nationales mais soulèvent par ailleurs des problèmes supplémentaires non négligeables par rapport aux opérations de pays normales. Les opérations régionales sont également efficaces s'agissant de fournir des biens publics régionaux.
14. En outre, dans le cadre de la Consultation sur FIDA11, la direction s'est engagée à "étudier [...] des formules d'opérations de prêt régionales" (engagement 3.6, mesure contrôlable 36 de FIDA11) et l'institution espère être en mesure d'exécuter un premier projet pilote au cours de FIDA11.
15. Durant la phase pilote sur FIDA11, les OPR pilotes reposeront sur le déploiement des sources de fonds et instruments disponibles (c'est-à-dire les prêts et les dons

¹ La contribution d'une approche régionale à une efficacité accrue des actions de développement a également été soulignée par les forums de haut niveau qui ont publié la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005), le Programme d'action d'Accra (2008) et le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement (2011).

² Les opérations régionales pourraient aussi contribuer utilement à traiter les situations de fragilité transfrontalières. Ce domaine fera l'objet d'une exploration plus poussée dans le cadre du programme spécial du FIDA pour les pays présentant des situations de fragilité, qui sera présenté au Conseil d'administration en avril 2019.

nationaux au titre du SAFF et un recours limité au guichet régional de dons). L'expérience acquise pendant FIDA11 permettra, si nécessaire, d'ajuster le SAFF³, d'autres sources de financement et les politiques concernées, afin d'appuyer de futures OPR pendant FIDA12 et au-delà.

II. Vue d'ensemble des opérations de prêt régionales

16. Les OPR appuient les efforts plus larges d'intégration régionale, en finançant des interventions transfrontières et plurinationales qui ont une incidence dans plusieurs pays. Parmi les exemples de problèmes critiques qui peuvent être mieux – ou seulement – résolus par le biais d'OPR, on peut citer les suivants.
 - a) **Promouvoir la connectivité régionale:** contribuer au financement de réseaux de transport et d'autres infrastructures qui traversent des frontières ou qui profitent à plusieurs pays. Bien souvent, les pays, pris isolément, sont dépourvus d'incitations, de réglementations et de processus de planification et, parfois, de la capacité financière nécessaire (en particulier les petits pays) pour de tels investissements, qui peuvent pourtant s'avérer essentiels pour améliorer l'accès aux marchés de groupes de population comme les petits paysans ou les pasteurs nomades qui vivent dans les régions frontalières.
 - b) **Intensifier le commerce régional de produits agricoles et alimentaires.** Le développement des échanges a des incidences positives sur la croissance, les revenus des agriculteurs et la sécurité alimentaire régionale. Des marchés transfrontaliers de plus vaste portée stimulent le commerce intrarégional ainsi que l'innovation et la croissance.
 - c) **Protéger les biens communs et les ressources naturelles partagées.** Pour gérer des ressources naturelles menacées (par exemple, forestières et halieutiques) qui s'étendent de part et d'autre des frontières, les parties prenantes régionales doivent mener des actions conjointes. Ces opérations peuvent également contribuer à enrayer la dégradation des terres et à préserver la biodiversité, ou encore appuyer la gestion plurinationale des risques de catastrophe.
 - d) **L'élaboration de normes communes** favorise l'harmonisation entre les pays d'une même région, par exemple en ce qui concerne la réglementation financière ou les mesures sanitaires et phytosanitaires.
 - e) **Promouvoir la sécurité et réduire la vulnérabilité:** soutenir le marché du travail régional et relever les défis liés aux migrations.
17. La conduite d'opérations à l'échelle régionale présente plusieurs avantages. Les OPR offrent un cadre stratégique élargi pour le traitement de problèmes de développement communs à plusieurs pays d'une même région, ce qui permet d'optimiser les efforts et les coûts de planification et d'intervention. Elles permettent de mutualiser les ressources, ce qui est particulièrement important pour les pays de petite taille en butte à des contraintes budgétaires. Elles favorisent également la coopération Sud-Sud et triangulaire et peuvent déboucher sur des innovations en matière de bonnes pratiques, susceptibles d'être transposées à plus grande échelle dans d'autres régions et institutions régionales⁴.
18. L'une des difficultés majeures des OPR tient au fait qu'elles nécessitent une harmonisation des politiques, un certain degré d'intégration et une appropriation conjointe par tous les pays bénéficiant de l'opération. Il faut pour cela qu'une concertation sur les politiques et d'autres services hors prêts préparent le terrain

³ Comme l'a demandé le Conseil d'administration à sa cent vingt et unième session, en septembre 2017, il est déjà prévu de procéder à un réexamen de la formule du SAFF pour FIDA12.

⁴ Sandler, T., "Regional public goods and international organizations", dans *The Review of International Organizations*, Mars 2006, Volume 1, Numéro 1, p. 5-25. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11558-006-6604-2>.

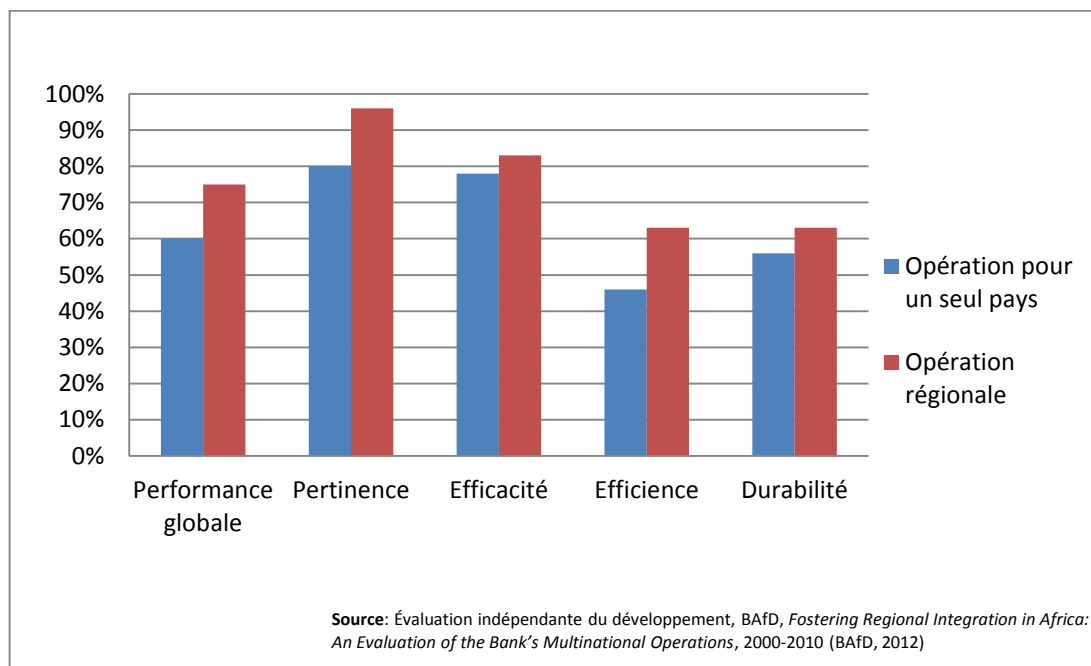
pour des solutions régionales et pour l'alignement des priorités nationales des pays participants. Les organisations régionales sont parties prenantes de nombreuses OPR, ce qui facilite l'alignement des politiques et l'appropriation, ainsi que le développement des capacités des différents pays concernés. L'appropriation et l'harmonisation doivent perdurer au-delà de la phase de conception et devenir parties intégrantes de l'exécution – au-delà du cycle de vie des opérations.

III. Opérations de prêt régionales réalisées par d'autres IFI

19. Fortes de leur aptitude à recueillir, produire et transférer des savoirs, faciliter les négociations et fournir des fonds, les organisations régionales et multilatérales, telles que les banques régionales de développement et la Banque mondiale, peuvent servir de catalyseurs pour la réalisation d'activités dans plusieurs pays à la fois et la fourniture de biens publics transfrontaliers. Plusieurs IFI se sont dotées de mécanismes de financement d'OPR, notamment la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement (BID), la Banque asiatique de développement (BAsD) et la Banque africaine de développement (BAfD).
20. Les OPR sont nées de la reconnaissance initiale qu'il était nécessaire de gérer des risques communs et d'avancer vers l'intégration régionale. Dans la réalisation d'OPR, les IFI jouissent d'un avantage comparatif qui vient du rôle de rassembleur qu'elles jouent de longue date, de leur participation active à l'élaboration des politiques et de leur solide connaissance du terrain régional. C'est ainsi que les OPR sont devenues une dimension importante de l'activité des IFI, à tel point que certaines d'entre elles classent maintenant les OPR au rang de priorité institutionnelle, assortie d'un objectif de prêt (15% pour la BID, 30% pour la BAsD). Certaines IFI ont formulé des stratégies d'intégration régionale, avec des priorités évolutives, centrées sur: la création de marchés et d'opportunités économiques transfrontières (que ce soit par l'intégration dans les marchés mondiaux ou par le prolongement de marchés intrarégionaux); et la gestion de biens publics régionaux. Les infrastructures sont considérées par plusieurs IFI comme un secteur prioritaire pour les OPR.
21. Les critères appliqués par les IFI aux OPR ont évolué au fil des années, mais ils reposent sur le concept de "retombées", c'est-à-dire le fait de générer des externalités positives (ou d'atténuer des externalités négatives) sur plusieurs pays, ou de créer des avantages transfrontaliers sur les plans économique, social ou environnemental. Certains IFI établissent une distinction entre OPR et opérations multi-pays, où les premières produisent des retombées et nécessitent des actions concertées d'un groupe de pays pour produire les avantages voulus, tandis que les secondes n'impliquent pas d'action collective et leurs avantages ne représentent que la somme des avantages apportés par les prêts aux différents pays (par exemple, les initiatives multi-pays visant les petites et moyennes entreprises). Les IFI ont des exigences variables en ce qui concerne le nombre de pays participants; cependant, la majorité des OPR sont des opérations réalisées dans un seul pays mais entraînant des retombées dans d'autres pays.
22. Les OPR sont essentiellement financées par des instruments de prêt destinés à investir dans des projets. Dans tous les cas, les financements sont fournis sur la base d'accords juridiques portant chacun sur un prêt en faveur d'un pays. Les dons à l'appui d'opérations d'assistance technique, de développement institutionnel et de développement des capacités figurent souvent parmi les composantes des OPR. La structure la plus fréquente, pour une OPR, est soit un prêt à un seul pays, soit une opération séquentielle, ou multi-phases, menée dans plusieurs pays participants, chacun bénéficiant de son propre prêt. Seule la Banque mondiale a déjà financé des OPR dans lesquelles plusieurs pays poursuivaient simultanément un objectif commun dans le cadre d'un accord unique portant sur un projet régional, financé par des prêts distincts à chaque pays.

23. Deux caractéristiques des OPR menées par les IFI sont que: i) la plupart d'entre elles bénéficient d'un mécanisme de financement dédié (en sus des fonds du SAFP), qui a généré une forte demande⁵ et ii) les organisations régionales jouent un rôle dans de nombreuses OPR. Les IFI collaborent avec les organisations régionales en les invitant: à coordonner et faciliter la réalisation des OPR; ou à fournir un soutien indirect qui est décisif pour susciter des réformes en faveur de l'intégration régionale ou d'autres objectifs régionaux. Ces organisations régionales peuvent être des entités souveraines (qui, dans de rares cas, souscrivent elles-mêmes un emprunt auprès d'une IFI) ou des organismes techniques spécialisés. Si les organisations régionales ont pour rôle premier de faciliter et de coordonner, ce sont habituellement des entités nationales qui mettent ces opérations en œuvre.
24. L'avantage d'une OPR est qu'elle produit un impact sur le développement qui ne pourrait pas être obtenu par une opération réalisée dans un seul pays, avec un objectif purement national. Les évaluations menées à la Banque mondiale (2007), à la BAfD (2012) et à la BASD (2015) indiquent nettement que les OPR donnent des résultats au moins aussi satisfaisants que les opérations mono-pays (graphique 1). Cependant, les conclusions montrent aussi que les OPR exigent du temps et des ressources supplémentaires, parce qu'elles nécessitent davantage de coordination et d'attention durant la conception et la mise en œuvre. Sur la durée, il semble en outre que les décaissements au titre des OPR ont parfois été plus lents que la moyenne. Les autres difficultés relevées comprennent: la complexité des questions de protection, de gestion financière, de passation des marchés et de contexte juridique; la coordination entre pays et avec les organisations régionales; des besoins supplémentaires de développement des capacités au niveau régional et national; et des problèmes internes aux IFI.

Graphique 1
Pourcentage d'opérations satisfaisantes financées par la BAfD (2000-2010).



⁵ Les données montrent que lorsqu'on réduit les financements incitatifs, la demande d'OPR diminue.

25. L'immense majorité des OPR réalisées ont financé des infrastructures. Le commerce est un autre domaine relativement courant (quoique souvent difficile) où sont menées des OPR. La gestion de ressources communes est un secteur plus complexe, et moins courant, pour les OPR. Rares sont les OPR qui ont été consacrées à l'agriculture, avant tout en raison des difficultés que présente ce secteur. L'agriculture est limitée à certaines zones géographiques, tandis que le rôle du secteur public est centré sur des services fournis au niveau national (et non régional), et que les investissements du secteur privé ne sont généralement pas, par nature, transfrontaliers. Par suite de ces difficultés, le financement d'OPR dans l'agriculture suscite moins d'intérêt auprès des IFI que d'autres secteurs. L'expérience laisse penser qu'il peut exister des opportunités pour mener des OPR en rapport avec les filières agricoles, qui seraient axées sur: i) l'élaboration de normes communes (par exemple, pour les intrants ou la qualité des produits) pour renforcer la concurrence et les échanges; ii) les biens publics transfrontaliers (élaboration et adoption de techniques culturelles, données climatiques); iii) les invasions transfrontières de ravageurs; iv) les moyens de subsistance des pasteurs nomades.
26. Dans le cadre de son programme de travail consacré à la mise sur pied du mécanisme des OPR, le FIDA continuera de tirer des enseignements des bonnes pratiques appliquées par d'autres IFI. Afin de tirer parti de ces bonnes pratiques et de la longue expérience d'autres IFI, le Fonds poursuivra son examen de leurs OPR (en particulier dans le secteur du développement agricole et rural) pour déterminer si elles sont pertinentes pour le FIDA, quel a été leur impact et comment celui-ci a été mesuré.

IV. Avantage comparatif du FIDA en matière d'opérations régionales

27. Du fait qu'il se concentre sur les prêts octroyés à un seul emprunteur souverain, le FIDA n'est pas en mesure, à l'heure actuelle, d'apporter un appui suffisant aux pays dans la recherche de solutions aux problèmes de développement à caractère transfrontalier, plurinational ou régional. Le FIDA appuie toutefois un certain nombre d'activités régionales par le biais de son programme de dons régionaux⁶, et d'autres initiatives régionales sont financées grâce aux fonds supplémentaires du FEM⁷. Ces mécanismes de financement ne sont toutefois pas suffisants pour aider un grand nombre de régions, sous-régions et pays à relever d'urgents défis transfrontaliers. Il existe par conséquent une demande considérable de services à laquelle le FIDA ne peut pas répondre.
28. Le FIDA possède un avantage comparatif pour ce qui est de compléter le travail d'autres IFI et de combler les lacunes restantes. Il s'agit par exemple de recenser les besoins et les perspectives des petits agriculteurs pour aboutir à des dialogues menant à la définition de solutions à des problèmes régionaux et transfrontaliers. Le Fonds peut aussi plaider pour qu'une attention plus grande soit accordée aux dimensions régionales des problèmes de développement agricole et rural. Ces aspects ne bénéficient pas d'un appui substantiel de la part des programmes régionaux d'autres IFI, qui ont tendance à se concentrer sur les infrastructures.
29. Un certain nombre de défis auxquels sont confrontés les petits exploitants agricoles exigent des approches transfrontalières et régionales. Ainsi, la gestion des ressources en eau, les ravageurs des cultures et les maladies phytosanitaires ne connaissent pas de frontières. Ces problèmes sont encore aggravés par les changements climatiques, qui augmentent l'ampleur et la gravité des pénuries

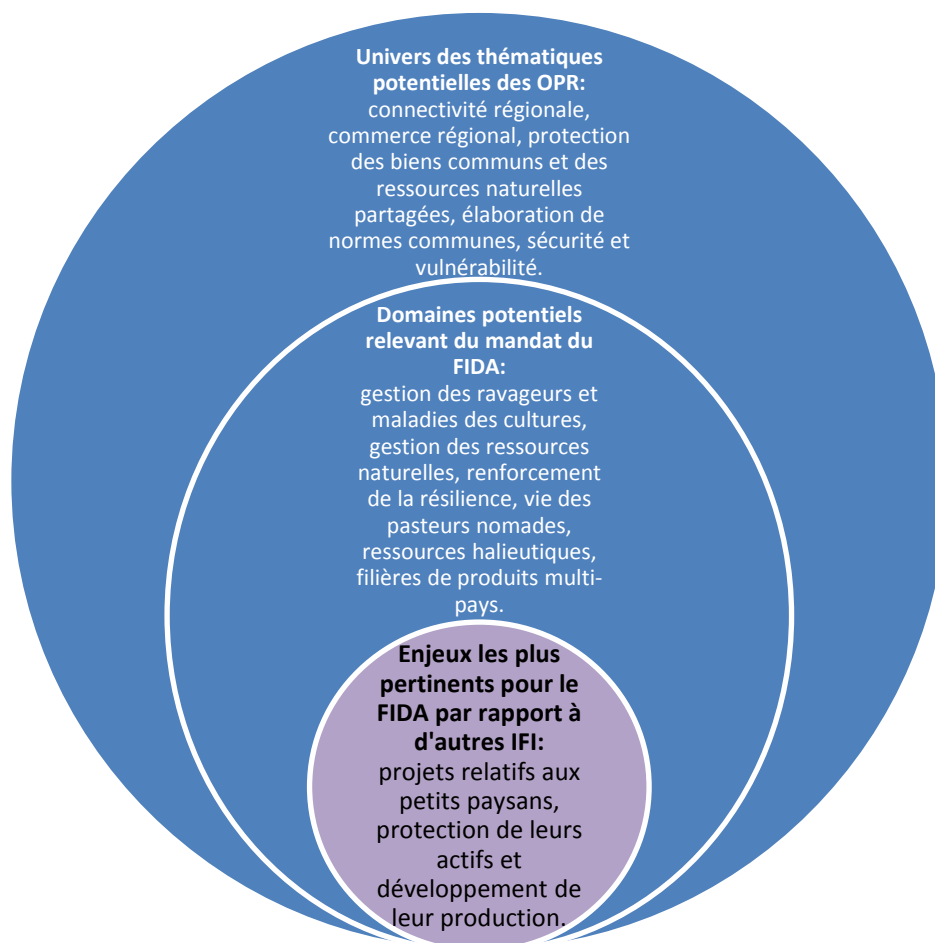
⁶ Par exemple, le Programme d'appui aux organisations paysannes africaines, l'Alliance pour une révolution verte en Afrique et le Forum sur la révolution verte en Afrique.

⁷ Par exemple, le projet de plateforme visant à fournir des services régionaux au programme pilote "Renforcer la durabilité et la résilience afin d'assurer la sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne – Une approche intégrée".

d'eau et des inondations, ainsi que la diffusion des espèces envahissantes et des ravageurs. Des ressources écologiques et naturelles telles que la biodiversité, la qualité de l'air et de l'eau, la disponibilité de l'eau, la fonctionnalité des sols et la stabilité du climat ont un important impact sur l'agriculture et les filières agricoles. Ces aspects ont, à leur tour, une incidence sur les objectifs de développement socioéconomique – sécurité alimentaire, sécurité sanitaire des aliments, viabilité rurale et bien-être animal. Il s'agit là de pistes à explorer pour des projets de développement rural transfrontaliers qui correspondraient au mandat du FIDA.

30. Le FIDA possède déjà une expérience de l'approche régionale dans le traitement des problèmes d'ordre climatique. Le programme sur la sécurité alimentaire financé par le FEM (note de bas de page 7), dirigé par le FIDA, a pour objectif de développer, dans 12 pays africains, l'adoption de systèmes de production améliorés et résilients offrant une sécurité alimentaire et une nutrition durables grâce à une gestion intégrée des paysages et à des filières alimentaires durables. Le FIDA a intégré au programme une composante régionale qui encourage la collaboration régionale et l'apprentissage Sud-Sud. Ce programme est un exemple reproductible de la manière dont le FIDA pourrait intervenir au niveau régional.
31. Le FIDA se concentrera sur l'appui aux OPR concernant des secteurs et des problèmes qui lui permettent d'exploiter son avantage comparatif et de compléter le travail d'autres IFI. Dans le graphique 2, le plus grand cercle représente tous les secteurs couverts par les OPR réalisées par d'autres IFI; le cercle intermédiaire indique les secteurs en rapport avec le mandat du FIDA; et le plus petit cercle couvre les aspects qui sont les plus pertinents au regard des avantages comparatifs du FIDA et qui complètent le mieux le travail d'autres IFI. C'est ce dernier groupe qui offrira le plus de candidats potentiels pour les OPR pilotes.

Graphique 2
Axes thématiques des OPR et mandat du FIDA



V. Quelle demande pour l'appui du FIDA à des opérations régionales?

32. Plusieurs domaines relevant du travail du FIDA pourraient bénéficier d'opérations régionales. Dans chacun de ces domaines, l'avantage comparatif du FIDA dans l'offre de solutions devra être comparé à celui d'autres institutions.
33. D'après les premières indications quant à la demande d'une OPR pilote, les exemples suivants illustrent les axes possibles d'intervention du FIDA sur la base d'une OPR⁸.
 - a) **Échanges agricoles en Asie du Sud.** Les échanges transfrontaliers de produits agricoles et l'appui à la logistique agricole pourraient figurer parmi les principaux domaines d'investissement du FIDA. Une opération régionale pourrait servir à renforcer, dans les opérations appuyées par le FIDA dans cette région, l'importance accordée à la commercialisation, spécialement pour faciliter le transport entre les différents pays de l'Association sud-asiatique pour la coopération régionale (ASARC). Cela aurait pour avantages non seulement de réduire le temps d'attente aux frontières, mais aussi d'harmoniser les critères de qualité, de faciliter le développement d'installations agrologistiques, et d'ouvrir la voie à la transformation de

⁸ Les OPR pilotes devront être soumises à l'approbation du Conseil d'administration. Les exemples figurant dans la présente note ne sont donc présentés qu'à titre indicatif.

produits apportant davantage de valeur ajoutée, en réponse à la demande du marché régional.

- b) **Agriculture adaptée aux changements climatiques dans les Caraïbes.** Les petit États insulaires en développement, notamment dans les Caraïbes, sont particulièrement vulnérables aux chocs climatiques et économiques. Pourtant, ces États présentent aussi un important potentiel d'accroissement de la production de fruits et légumes, et de développement de la pêche, grâce à l'exploitation de friches agricoles et aquatiques. Cette évolution pourrait aussi atténuer le taux élevé de chômage des jeunes et d'émigration. Un programme axé sur l'agriculture intelligente face au climat et l'entrepreneuriat des jeunes dans les filières de l'agriculture et de la pêche pourrait rendre les emplois ruraux plus attractifs pour les jeunes grâce à l'utilisation de technologies innovantes, retenir les jeunes dans les zones rurales, et améliorer la qualité des régimes alimentaires locaux.
 - c) **Région des Grands Lacs en Afrique.** Il existe des possibilités de renforcer la gestion des ressources halieutiques dans les grands lacs d'Afrique, comme le lac Victoria et le lac Tanganyika. L'Organisation des pêches du lac Victoria, une instance spécialisée de la Communauté d'Afrique de l'Est, a déjà demandé des propositions d'opérations régionales, encore que financées par des dons.
 - d) **Troupeaux de bétail régionaux et pasteurs nomades.** Des projets financés par le FIDA pourraient contribuer à la gestion de l'important commerce transfrontalier de bétail (systèmes pastoraux en Asie du Sud-Est, en Afrique de l'Est et en Afrique de l'Ouest, par exemple) et de la transhumance en Afrique de l'Est, dans la Corne de l'Afrique et au Sahel.
34. La direction propose d'entreprendre une consultation approfondie afin de recenser des initiatives candidates pour des OPR pilotes. Cette consultation sera facilitée par la présence renforcée du FIDA sur le terrain, et conduite parallèlement aux discussions sur la programmation du SAFF, en vue de définir une ou plusieurs opérations pilotes d'ici la fin de 2018. Ce processus consistera notamment à repérer les opérations régionales menées par d'autres institutions et que le FIDA pourrait cofinancer, en faisant entendre le point de vue des petits exploitants dans la conception et la mise en œuvre de ces opérations.
35. D'autres IFI ont mis en place des mécanismes – comme des guichets spécialisés et des financements s'ajoutant aux allocations du SAFF – pour inciter les pays à s'attaquer aux questions régionales. Cette approche a éliminé, pour de nombreux pays, le dilemme du choix entre priorités régionales et nationales, et devra être examinée par le FIDA après la phase pilote.

VI. La démarche du FIDA dans la phase pilote et au-delà

36. D'autres IFI, dont la Banque mondiale, ont élaboré leur approche des OPR au fil du temps, en apprenant de l'expérience. La direction du FIDA envisage une méthode du même ordre, consistant à évaluer l'expérience acquise au cours des opérations pilotes (sur la base de procédures provisoires) pour éclairer les futures directives opérationnelles. La marche à suivre proposée est décrite ci-dessous.
37. **Phase pilote et d'apprentissage.** La période couverte par FIDA11 (2019-2021) servirait de phase pilote et d'apprentissage, au cours de laquelle les instruments financiers actuels du FIDA seraient utilisés pour financer deux ou trois opérations régionales pilotes. Ces OPR pilotes seraient régies par des procédures intérimaires.

38. Les procédures intérimaires applicables aux OPR au cours de FIDA11 seraient fondées sur les étapes suivantes.
- a) **Recensement des opérations pilotes.** Afin de définir les opérations à conduire au cours de la phase pilote, les divisions régionales du FIDA assureraient la promotion du concept d'OPR auprès des pays emprunteurs pendant l'élaboration du programme de prêts et dons pour FIDA11. La gamme des possibilités inclurait l'option dans laquelle le FIDA assemble, en tant que chef de file, les financements requis, mais aussi la possibilité que d'autres IFI proposent des projets, auxquels le FIDA apporterait un cofinancement ainsi que le point de vue des petits paysans qui influencerait sur la conception.
 - b) **Conception des projets.** Les OPR du Fonds s'appuieraient sur les travaux et relations en cours avec les organisations régionales et les IFI. Il se pourrait que le processus de conception des OPR requière plus de temps que pour des opérations mono-pays, parce qu'il nécessite un degré élevé de participation à l'élaboration des politiques et de coordination entre les emprunteurs afin qu'ils s'entendent sur des objectifs communs, les modalités d'exécution et les délais. Les caractéristiques clés du processus de conception seraient principalement les suivantes.
 - i) Afin d'optimiser la conception et de traiter une OPR comme un unique projet intégré, le processus serait géré par un chargé de programme de pays ou directeur de pays, en coordination avec le chargé de programme de pays des autres pays participants.
 - ii) L'ensemble des politiques, procédures et processus d'examen du FIDA s'appliquerait à la conception des OPR, y compris sa nouvelle Matrice d'efficacité du développement et les évaluations de la gestion financière (voir l'appendice III pour plus de précisions). Ces politiques et procédures seraient applicables même dans le cas où le FIDA cofinancerait une OPR dont une autre institution serait chef de file.
 - iii) Le coût de la conception d'une OPR serait suivi de près afin qu'il reste comparable avec le budget d'une opération dans un seul pays. La décentralisation du FIDA faciliterait la coordination et l'engagement avec les partenaires tout au long du processus de conception d'une OPR. Des fonds supplémentaires à l'appui de la conception d'une OPR pourraient être recherchés auprès de cofinanceurs potentiels.
 - c) **Financement des OPR.** Le financement des OPR pilotes sur FIDA11 serait assuré au moyen des instruments financiers actuels du FIDA, que celui-ci soit chef de file ou cofinancier.
 - i) Allocation au titre du SAFF à chacun des pays participant à l'OPR: les pays participants pourraient choisir d'inclure la totalité ou seulement une partie de leur allocation nationale dans l'OPR⁹. En fonction des conditions de financement accordées à chaque pays, les allocations SAFF pourraient consister en des prêts (pour les pays classés "vert" et "jaune"), des dons à un pays spécifique (uniquement pour les pays "vert") ou des dons au titre du Cadre pour la soutenabilité de la dette

⁹ Les opérations d'autres IFI proposant des OPR sont soumises à des plafonds qui limitent la part des allocations fondées sur la performance que les pays peuvent utiliser pour des opérations régionales. Ces plafonds varient entre 10% à la BAfD et 20% à la BAsD et à la Banque mondiale. L'une des justifications de ces plafonds est de faire en sorte qu'il reste des fonds disponibles pour les priorités nationales, spécialement dans les pays où les allocations sont peu élevées. Ces autres IFI, toutefois, allouent davantage de fonds au titre de la performance et financent habituellement plusieurs projets dans un même pays. Étant donné que, au FIDA, les allocations du SAFF sont moins élevées, il ne serait pas efficace de fixer des plafonds pour les OPR pilotes de FIDA11, parce qu'elles pourraient alors devenir trop petites. Cette question pourra être réexaminée si un guichet est mis en place pour proposer des financements complémentaires pour les OPR à un stade ultérieur.

(pour les pays "jaune" et "rouge")¹⁰. Pour les pays classés "vert", les dons spécifiques à un pays¹¹ pourraient être utilisés pour financer des activités en rapport avec une OPR, comme une coordination régionale accrue, une coopération Sud-Sud et triangulaire, une gestion des savoirs transfrontalière et d'autres activités à l'appui des efforts déployés par les pays dans le sens de l'intégration régionale.

- ii) Dons régionaux: la Politique du FIDA en matière de dons prévoit que les dons du FIDA doivent: i) apporter une contribution significative à un bien public national, régional ou mondial en rapport avec le mandat du FIDA; ii) se concentrer 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; iii) ne pas se substituer aux ressources ordinaires du budget administratif du FIDA. Les dons régionaux du FIDA sont soumis à un processus d'approbation concurrentiel et sont exécutés par des tiers (c'est-à-dire des entités non gouvernementales). Il est proposé que les dons régionaux soient utilisés pour financer des biens publics régionaux dans le cadre d'une OPR, ou pour financer des activités régionales qui renforceraient par ailleurs l'efficacité d'une OPR. Les dons viseraient explicitement à remédier à des problèmes situés hors du champ d'intervention de prêts d'investissement.
- iii) Cofinancement additionnel et partenariats: conformément à la stratégie proposée par le FIDA en matière de cofinancement, la direction propose de recenser et de solliciter des sources additionnelles de financement en complément des ressources de base pour le financement d'OPR pilotes. Il s'agit notamment de ressources supplémentaires qui seraient mobilisées dans le cadre de la deuxième phase du Programme d'adaptation de l'agriculture paysanne et des partenariats du FIDA avec le FEM et le Fonds vert pour le climat, y compris au titre de leur guichet régional. La direction tirera des enseignements des approches suivies avec le FEM pour relever les défis environnementaux régionaux et transfrontaliers, et obtenir des résultats.
- iv) Le FIDA peut décider de cofinancer des OPR menées à l'initiative d'autres organisations. Dans de tels cas, le financement du FIDA serait axé sur des questions relevant de son mandat et accordé au moyen des instruments précédemment mentionnés.
- d) **Cadre juridique.** Il est proposé que chaque pays participant conclue un accord de financement distinct avec le FIDA, en prélevant sur son allocation au titre du SAFP. L'annexe 1 à l'accord de financement – description du projet et modalités d'exécution – préciserait comment les activités spécifiques au pays s'insèreraient dans le cadre plus large du projet régional. Les accords relatifs aux dons régionaux incluraient des dispositions claires précisant la manière dont les activités régionales seraient coordonnées avec les acteurs nationaux durant l'exécution de l'OPR.

¹⁰ Les conditions de financement consenties à chaque pays sont régies par les Principes et critères applicables aux financements du FIDA et par les Modalités proposées pour l'application d'un cadre pour la soutenabilité de la dette au FIDA (EB/2007/90/R.2).

¹¹ Les dons spécifiques à un pays sont inclus dans les allocations nationales au titre du SAFP, et sont équivalents à 1,5% du programme de prêts et dons du FIDA. Seuls les pays classés "vert" (ne pouvant pas bénéficier de dons au titre du Cadre pour la soutenabilité de la dette) sont admis à recevoir ce type de don. Un don spécifique à un pays peut être: i) un don à l'appui d'une composante de projet financé par un prêt (dans le cadre d'un projet d'investissement); ou ii) un don autonome. Ces deux types de don spécifique à un pays pourraient être utilisés pour le financement d'OPR.

- e) **Négociation des accords de financement.** Avant le lancement des négociations officielles, le FIDA mènerait des consultations approfondies avec toutes les parties prenantes à une OPR dirigée par le FIDA pour s'assurer qu'elles sont d'accord avec les activités à réaliser dans chaque pays et à l'échelle régionale. L'annexe 1 à l'accord de financement – description du projet et modalités d'exécution – devrait inclure ce même type d'éléments. Le processus de négociation officiel se déroulerait séparément pour chaque instrument financier, sur la base de l'entente préalable quant à la description du projet et aux modalités d'exécution.
- f) **Conditions de financement.** Les conditions de prêt applicables seront celles accordées à chacun des pays emprunteurs.
- g) **Critères d'admissibilité.** L'admissibilité des secteurs et des types de projet aux OPR serait régie par la suite actuelle de politiques du FIDA tout comme les opérations menées dans un seul pays, à savoir la politique de ciblage, la politique de gestion des ressources naturelles et de l'environnement, et la politique du FIDA concernant l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. Toutefois, dans un souci d'efficacité du développement, une série particulière de critères d'admissibilité a été définie aux fins de la sélection des OPR pilotes sur FIDA11.
- i) Les OPR proposées doivent apporter la preuve crédible de leurs retombées régionales, produisant une efficacité et des résultats sur le plan du développement qui ne pourraient pas être atteints par une ou plusieurs opérations menées dans un seul pays à la fois.
 - ii) Les OPR pilotes sur FIDA11 concerneraient au moins deux pays, avec une certaine souplesse permettant des opérations dans un seul pays, mais avec un impact régional. Cette pratique correspond à la pratique d'organisations homologues.
 - iii) Les objectifs des OPR pilotes seraient alignés sur les objectifs des programmes d'options stratégiques pour le pays (COSOP) des pays participants.
 - iv) Pour pouvoir financer une OPR, le FIDA devrait jouir d'un avantage comparatif certain par rapport à d'autres sources de financement. Il importe que ces opérations soient axées sur le mandat du FIDA, à savoir favoriser une transformation inclusive et durable du monde rural, à l'aide des enseignements tirés d'opérations similaires.
- h) **Programme de transversalisation.** Les OPR contribueraient au programme de transversalisation prévu pour FIDA11 au même titre que les opérations menées dans un seul pays, c'est-à-dire qu'elles devraient être sensibles aux enjeux nutritionnels, susceptibles de faire évoluer les relations hommes-femmes, axées sur la viabilité environnementale et favoriser systématiquement l'emploi des jeunes¹².
- i) **Des synergies** seront recherchées au sein de la structure décentralisée du FIDA, en tirant parti des nouvelles plateformes régionales du Fonds et de l'approche régionale de l'exécution des programmes de pays.
- j) **Module d'apprentissage au niveau des projets.** Dans les opérations pilotes, on prêtera attention au suivi, à l'évaluation et à l'apprentissage, en prévoyant un financement adéquat pour tirer les enseignements de l'expérience. Au stade de la conception des OPR, on veillera à vérifier que les

¹² Une vue d'ensemble de l'engagement pris globalement au titre de FIDA11 afin d'intégrer, dans toutes les activités financées, les enjeux que sont la nutrition, l'égalité des sexes, les jeunes et le climat, est présentée au tableau 1 du Rapport de la Consultation sur la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (GC 41/L.3/Rev.1)

projets: i) formulent clairement une théorie du changement; ii) explicitent toute question à aborder par une future évaluation; iii) disposent d'une solide stratégie de collecte de données. À l'instar des opérations mono-pays, les OPR seraient analysées en regard du Cadre du FIDA relatif à l'efficacité en matière de développement.

- k) **Approbation.** Les OPR seraient présentées au Conseil d'administration pour approbation quel que soit le montant à financer. L'idéal serait que tous les accords de financement soient présentés simultanément au Conseil d'administration, bien que cela ne soit pas juridiquement nécessaire. Le FIDA agirait en coordination avec les pays emprunteurs et les bénéficiaires des dons pour que l'approbation des prêts et des dons soit bien synchronisée.
39. **Rapport de synthèse présentant les enseignements tirés.** À la fin de 2019 ou au début de 2020 (une fois que quelques OPR pilotes auront été conçues et que leur exécution aura débuté), le FIDA évaluera les avantages et les difficultés de cette approche afin d'estimer la demande future d'OPR de la part des pays emprunteurs. Les conclusions de cette évaluation seront résumées dans un rapport de synthèse qui sera soumis au Conseil d'administration. L'évaluation portera aussi bien sur les OPR dirigées par le FIDA que sur celles qu'il cofinance. Sur la base des conclusions de cette évaluation, la direction prendra une décision quant à la poursuite de l'élaboration d'une approche améliorée des OPR et à l'intégration de cette approche dans les services offerts par le FIDA.
40. **Évaluation de l'impact.** À l'achèvement des projets, au moins une OPR pilote sera soumise à une évaluation d'impact en bonne et due forme (bien que trop tardive pour informer une approche institutionnelle). On s'efforcera de comparer l'impact des OPR à celui des projets mono-pays du FIDA.
41. **Une approche améliorée des opérations de prêt régionales.** Sous réserve des conclusions de l'évaluation mentionnée ci-dessus, une approche améliorée des OPR sera inscrite au programme de la Consultation sur FIDA12, dont les travaux commenceront au début de 2020.
42. Comme dans les autres IFI, une approche améliorée comporterait probablement un guichet spécifique pour permettre aux pays d'avoir accès à des fonds en sus de l'allocation SAFP pour les OPR. Le programme de dons du FIDA sera réexaminé à ce moment-là pour déterminer si les dons régionaux devraient être renforcés ou si d'autres sources de dons devraient être mobilisées pour appuyer les OPR. Cette approche améliorée servirait aussi à déterminer s'il serait nécessaire, au-delà de la phase pilote, de formuler des politiques et stratégies spécifiques aux OPR, et de modifier des instruments juridiques ou des procédures applicables aux OPR¹³. Les directives relatives aux COSOP pourraient aussi être adaptées pour prendre en compte le programme d'intégration régionale, que les OPR pourraient contribuer à faire progresser.

¹³ En vertu de l'Accord portant création du FIDA, le Fonds peut aussi octroyer des prêts à des organisations intergouvernementales auxquelles participent des États membres du FIDA. Dans ce cas, le FIDA peut exiger des garanties, gouvernementales ou autres. Le financement par l'intermédiaire d'organisations intergouvernementales fait partie des approches des opérations régionales qui pourraient être explorées dans le cadre de FIDA12 ou ultérieurement. Cette approche ne semble pas utilisable pour FIDA11, étant donné que le SAFP alloue actuellement des fonds à des pays, et non à des entités régionales.

Key Features of Regional Lending Operations across IFIs

KEY FEATURES OF REGIONAL LENDING OPERATIONS ACROSS IFIs*				
	WB	IDB	AsDB	AfDB
Program Launch	2003 (for IDA countries as part of replenishment)	2005/2011	1994	1996 (formalized in 2000 framework)
Strategy/Key Documents	IDA Replenishment, mid-term reviews, and dedicated IDA reports on Regional Operations (2003-2018)	Grant financing only (2005); IDB Support to Global and Regional Integration in LAC (2010); Sector Strategy to Support Competitive Global and Regional Integration (2011) and 2012 Action Plan; Guidelines for the Classification and Validation of Operations Eligible for the GCI-9 Regional Cooperation and Integration Lending Priority (2013)	Regional Cooperation Policy (1994), Regional Cooperation and Integration Strategy (2006); Operational Plan for RCI (2016)	Economic Cooperation and Regional Integration Policy (2000); Regional Integration Strategy 2009-2012; Strategic and Operational Framework for Regional Operations (2008); Regional Integration Policy and Strategy 2014-2023 (2015)
Corporate Priority	Priority for IDA/ concessional financed countries	One of five strategic corporate priorities; target of 15% lending for Regional Operations (2011)	Emphasized in Strategy 2020 with lending target of 30% by 2020	Priority for ADF/ concessional financed countries
Comparative Advantage	Country and regional engagement dialogue underpinned by analytic work; leadership and convening power; experience with design of complex projects	Honest integration broker; access to regional networks and external resources; ability to bring together regional actors; high technical and operational standards; trusted partner; regional knowledge; regional ownership of IDB	Finance; knowledge; capacity building (for national and regional bodies); honest broker (catalyst and coordinator for regional cooperation and integration)	Leadership role for continental initiatives; knowledge broker and strategic partner for regional integration
Defining Characteristics	Spillover effects—generating positive externalities or mitigating negative ones across countries. Require a concerted action from a group of countries for all benefits to accrue	Cross-country focus; regional additionality; national subsidiarity; compensation of coordination failures	Direct or indirect cross-border economic, social or environmental net benefits	Benefits are superior to individual country operations or a multi-country operation; projects with regional impact and positive cross-border effects

	WB	IDB	AsDB	AFDB
Number of Participating Countries	Minimum 3 countries (2003); or 2 countries if one is FCS (2011); or single country project if deemed transformational (2014/15)	Single-country with regional spillovers, or multi-country.	Single-country with regional spillovers, or multi-country.	Single-or multiple country with cross-border benefits.
Type of Instruments	Investment Project Lending; grants	Regional policy-based lending and investment lending; grants	Investment lending; grants	Investment lending; grants
Loan Structure**	Both multiple single-country sequenced loans and multiple single-country coordinated loans	Predominantly one single country loan and multiple single-country sequenced loans	Predominantly multiple single-country sequenced loans and also one single-country loans	Predominantly one single country loan and multiple single-country sequences loans
Dedicated/top up Funding	Dedicated window for IDA countries; each RO funded with 1/3 PBA and 2/3 RO window. Cap of 20% annual PBA for ROs for small countries (2009); grant funding	Grant funding; launched in 2015 a modest set-aside for global and regional integration	Set-aside for ADF (concessional) countries; began with 5%, later raised to 10%, of overall ADF resources. 50% from PBA and 50% from set-aside. Ordinary Capital Resources (OCR), i.e. non-concessional, country set-aside introduced in 2015 with \$500 million pilot; grant funding	Dedicated envelope for concessional countries requiring 1/3 from PBA and 2/3 from dedicated RO envelope (with a 10% ceiling on PBA for small countries); grant funding
Lending volumes	\$14.1billion cumulative 2002-18	\$14.5billion for regional integration and \$103million for regional public goods	\$26billion 2003-14	\$3.8billion 2009-17
Sector focus	65-85% infrastructure; 7% agriculture	Primarily transport, energy and ICT; <1% agriculture	Primarily transport and power; 1% agriculture	Primarily infrastructure, with >50% transportation and energy; significant agriculture in early 2000s but since declined to 4%

	WB	IDB	AsDB	AfDB
Evaluations	The Development Potential of Regional Programs (2007); Approach Paper (2017) for evaluation of WBG support for fostering regional integration (evaluation forthcoming 2018)		Support for Regional Cooperation and Integration (2015)	Fostering Regional Integration in Africa: Evaluation for AfDB Multinational Operations 2000-2010 (2012)
Evaluation Findings	% satisfactory outcomes was higher for regional projects than overall average		Performance of RCI projects on average 81% successful compared with AsDB average of 61% and non-RCI of 59%	ROs rated satisfactory at 96% for relevance and 86% for effectiveness compared to 80% and 78% for single-country operations. 63% rated satisfactory for efficiency and sustainability compared to 46% and 56% for single-country operations

* Each IFI has a specific name and acronym for its regional activities. The information in this table is culled from available documents, some of which have not been updated in recent years.

**** Spectrum of Regional Operations (operational structures used in varying amounts by each IFI)**



Challenges of Regional Lending Operations. The challenges noted across the IFIs are relatively consistent, stemming from the technical complexity of the operations and the additional coordination and financing challenges inherent in multi-country operations. Challenges include:

- Lengthy timelines and higher project costs. One estimate¹⁴ suggests that preparation and supervision costs for RLOs can be as much as 1.5 times that of single-country projects. Another estimate¹⁵ suggests that RLOs are 73% more expensive to design and 36% more to supervise.
- ROs often generate very complex safeguard-related issues which require close and lengthy monitoring processes to ensure that affected people and concerned sites are dealt with in accordance to highest international standards.
- Procurement and financial management is complex, especially due to the number of counterparties involved.
- Additional support is needed for capacity building of both regional and national institutions.
- Risks from unexpected events (e.g. civil disturbance, political crises) in one or more countries can cause delays in the overall project.
- There is significant legal complexity, including multiple legal processes for each loan in a multicountry RO, which can delay project effectiveness and project start.¹⁶
- Donors wrestle with the complexities of supporting regional programs, and donor coordination and alignment issues are considerable.
- Regional institutions are key to implementing ROs but in many cases their political commitments have exceeded their capacity to deliver complex regional investment projects. The enabling environment for market integration is critical as is the framework for regional cooperation through eg Regional Economic Communities (SADC, SAARC, OECS) and sector/project specific regional institutions.
- Coordination between participating countries and regional organizations serving as implementing agencies can be challenging. Strong leadership is needed by national and regional champions as are strong and clear implementation and governance arrangements.
- Internally, the IFI business model remains a single-country operation model and is not well-adapted to the requirements of multi-country operations. This affects issues such as systems needed for tracking/monitoring regional projects, and how projects are rated upon completion.¹⁷

Key lessons learned: A number of lessons appear to emerge from the review of IFI experience, including: (i) defining and drawing on IFI comparative advantage and role for RLOs; (ii) country alignment and ownership; (iii) defining the role of regional organizations; (iv) timing and project duration; and (v) internal IFI capacity and resources.

¹⁴ AfDB 2008 “Strategic and Operational Framework for Regional Operations”, 2008

¹⁵ WB “IDA14 Mid-term Review of the IDA Pilot Program for Regional Projects”, Nov 2006

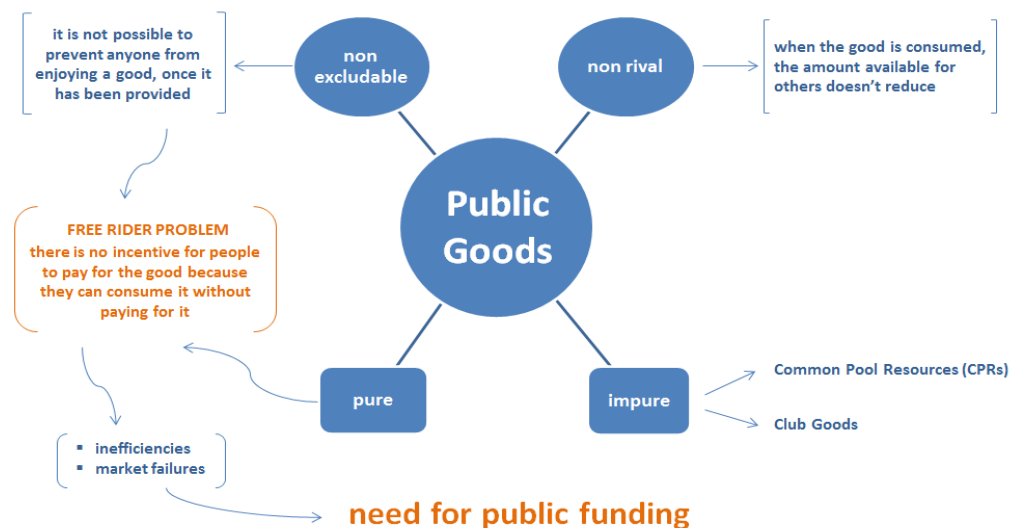
¹⁶ Legal issues identified by the World Bank included: Agreeing on Protocols, International Legal Relationships Between Countries, Legal Status of the Regional Organization, Legal Covenants for Implementation, Assuring Commitment of Member States, Cross-effectiveness, and States under Provisional Status. See IDA14 Mid-term Review of the IDA Pilot Program for Regional Projects (Nov 2006).

¹⁷ IFIs need to determine the weight of individual project ratings and how they affect the overall project rating. For instance, if the Completion Report for a four-country project suggests a Satisfactory in three countries but an Unsatisfactory in one country is the overall project rated Unsatisfactory?

The Concept of Regional Public Goods

1. A good or service is defined as "public" when it satisfies the two criteria of being non-rival and non-excludable.¹⁸
 - a) **Benefits are non-rival** when each individual's consumption of such a good leads to no subtraction from any other individual's consumption;
 - b) **Benefits are non-excludable** when they are available to all would-be consumers once the good is supplied and it is infeasible to price units of a good in a way that prevents those who do not pay from enjoying its benefits.
2. These two properties of pure public goods give rise to market failures that may require either government provision or some form of cooperation among the benefit recipients. Non-exclusion results in a market failure because a provider cannot keep non-contributors from consuming the good's benefit (the *free rider problem*). Once the public good is provided, consumers have no incentive to contribute because their money can purchase other goods whose benefits are not freely available. Thus, the public good will be either undersupplied or not supplied. Benefit **non-rivalry** means that extending consumption to additional users results in a zero marginal cost. Exclusion based fees are inefficient because some potential users, who derive a positive gain, are denied access even though it costs society nothing to include them.

Figure 1
The nature of Public Goods



3. Pure regional public goods are those services or resources whose benefits are shared by countries in a region and that satisfy the two above-mentioned conditions (non-rivalry and non-excludability). For purely public regional public goods, intervention by a global institution, regional organization, or other collective is required for provision.

¹⁸ The theory of public goods was first postulated by Paul Samuelson in "The Pure Theory of Public Expenditure", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4, November 1954.

Figure 2
Public Goods and their provision level



4. Regional efforts produce regional public goods (RPGs), and therefore are subject to the *free-rider problem* of financing public goods (and to market failures). Except for the largest countries, which have an incentive to supply themselves with these regional public goods, countries may seek to benefit from the investment of others.
5. The under provision of RPGs is related to the reluctance of countries to devote their national resources to supranational projects whose spill-overs are often not clearly identifiable, nor quantifiable. In many cases, in fact, the RPG itself does not generate direct revenues, but it only has an indirect positive influence. It is precisely here that a Regional or a Multilateral Development Bank (MDB) has a major opportunity to step in, since it can both coordinate as well as contribute to the financing of these essential regional capacities. To effectively exercise a leadership role, MDBs need to develop mechanisms for financing RPGs that do not depend solely on individual country borrowing decisions.¹⁹

Regional Public Goods in Agriculture

6. Apart from tradable commodities, such as food, fibre and fuel, agriculture also provides non-commodity outputs. The former production outputs are usually defined as the agricultural economic function. In contrast, the latter are referred to as environmental and social externalities of agriculture, which include agricultural landscapes, farmland biodiversity, water quality, water availability, soil functionality, climate stability (greenhouse gas emissions, carbon storage), food security, food safety, rural viability and farm animal welfare. Agricultural activities impact upon environmental functions, such as soil function, water purity, air quality, landscapes and biodiversity, resulting in either positive externalities (public goods) or negative externalities (public bad).²⁰

¹⁹ Pingali, P. and Evenson, R., *Handbook of Agricultural Economics*, Vol. 4, North Holland, Elsevier 2010, p. 3582-3583.

²⁰ Chen, Q., Sipiläinen, T. and Sumelius, J., "Assessment of Agri-Environmental Externalities at Regional Levels in Finland", *Sustainability*, n. 6, 2014.

Audit and Financial Management in Regional Lending Operations

Financial Management Assessment

1. Effective oversight and governance of IFAD's financial resources is vital to the Funds' ability to achieve its objectives and to be accountable to its stakeholders. In accordance with IFAD policies and procedures, the proceeds of IFAD financing can be used solely for the purposes intended under the financing agreements.
2. The purpose of this annex is to set some of the principles of financial management arrangements in RLOs. The non-country regional grants financial management requirements are covered by the existing grant procedures.
3. IFAD's Financial Management Services Division (FMD) will be responsible for carrying out a Financial Management assessment and associated risk for each participating country and proposed Project Implementation Units (PIUs) involved in the management of RLOs. The assessment will be performed in accordance with the risk based approach as documented in IFAD's Financial and Administrative Manual.
4. The assessment will also consider the degree of adequacy and efficiency in the following areas: (i) staffing and organisational structures; (ii) budgeting (systems of annual budget preparation and execution); (iii) funds flow and disbursement arrangements; (iv) internal control; (v) accounting systems, policies and procedures; (vi) reporting and monitoring; (vii) internal audit; and (viii) external audit arrangements.
5. As part of the financial management assessment, the opportunity to use country systems will be evaluated and promoted where appropriate standards exist²¹.

Interim Financial Reports

6. Unaudited Interim Financial Reports (IFRs) will be required to be submitted to IFAD by each participating country individually. The content and format of IFRs will be prepared in accordance with IFAD Handbook for Financial Reporting and Auditing of IFAD-financed Projects. The opportunity to prepare and present to IFAD consolidated IFRs will be evaluated during design, and the relevant roles and responsibilities among participating countries will be identified and agreed.
7. The frequency of submission and period covered by IFRs, as well as any additional requirement to the minimum content of IFRs will be determined at the design stage in consultation with the participating countries. The requirements relating to the IFRs will be established in the respective financing agreements and/or letters to borrower/recipient.

Annual project financial statements and external audit arrangements

8. Borrowers/recipients of participating countries will be required to submit to IFAD unaudited and audited project-specific financial statements annually, within four months and six months respectively from the end of the fiscal year. Each participating country under RLOs will prepare and deliver separate unaudited and audited financial statements. The opportunity to prepare and present to IFAD

²¹ IFAD has a strong commitment in the context of the Accra Agenda for Action to use country systems when appropriate standards exist

consolidated unaudited and audited financial statements will be evaluated, based also on the nature of underlining operations of the RLOs, during the design phase, and the relevant roles and responsibilities in this respect among participating countries will be identified and agreed, including the appointment of the auditor and the payment of its services.

9. The individual project's financial statements to be delivered by each participating country will be prepared in accordance with acceptable accounting standards²² to IFAD. An alignment of the accounting standards adopted for preparation of individual financial statements will be encouraged.
10. In the event that a project's consolidated financial statements are prepared, a unified accounting standard acceptable to IFAD will be adopted for preparation of the individual and consolidated financial statements, and similarly for the auditing standards to be adopted for conducting the external audit.
11. The financial statements reporting period is generally twelve months and it expected to coincide with the participating countries' fiscal years. In the case of consolidated financial statements, an alignment of the reporting period will be determined in consultations with participating countries during the design.
12. As a general principle for RLOs, IFAD will require the use of consolidated IFRs, unaudited and audited financial statements whenever feasible and in agreement with participating countries.

Disbursement performance

13. The implementation of RLOs may be affected by the increased complexity of the projects, which could potentially result in slow disbursements and/or the need to extend the implementation period beyond the original time-frame. This risk will have to be taken into account during design and close monitoring and support will be required during implementation. In this respect, lesson learnt from the RLOs pilots will be documented as part of the findings which will presented to Executive Board.

Supervision and implementation support

14. FMD will carry out annual supervision missions and implementation support missions as required to identify risks and mitigation measures, follow-up on actions needed as appropriate and support the project management to ensure that effective financial management arrangements are in place. The learning from the pilot phase of RLOs will be documented and relevant procedures will be updated to incorporate lessons learnt and best practices as appropriate.
15. Similar to the arrangements indicated in paragraph 38b.a of the concept note, RLOs will ideally be managed by one IFAD Finance Officer, in coordination with the other IFAD Finance Officers assigned to countries participating in the RLOs.

²² As per IFAD Handbook for Financial Reporting and Auditing of IFAD-financed projects