

Cote du document: EB 2019/127/R.3/Add.2
Point de l'ordre du jour: 3 a) ii)
Date: 9 septembre 2019
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Position de la direction relatives aux observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA sur la Stratégie de collaboration avec le secteur privé 2019-2024

Note à l'intention des représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Thouraya Triki
Directrice
Division production durable, marchés et institutions
téléphone: +39 06 5459 2178
courriel: t.triki@ifad.org

Mylène Kherallah
Conseillère technique principale (monde)
téléphone: +39 06 5459 2569
courriel: m.kherallah@ifad.org

Transmission des documents:

Deirdre McGrenra
Cheffe
Gouvernance institutionnelle et relations avec les États membres
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: gb@ifad.org

Conseil d'administration — Cent vingt-septième session
Rome, 10-12 septembre 2019

Pour: Examen

Point de vue de la direction concernant les observations formulées par le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA à propos de la Stratégie de collaboration avec le secteur privé 2019-2024

A. Observations générales

1. Les observations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) sont principalement fondées sur l'évaluation au niveau de l'institution (ENI) de la contribution du FIDA au développement de filières en faveur des pauvres plutôt que sur une évaluation ciblée de la collaboration existante du FIDA avec le secteur privé. Par conséquent, les observations d'IOE sont, dans plusieurs cas, plus axées sur l'action du FIDA dans le domaine du développement des filières en faveur des pauvres que sur sa collaboration plus générale avec le secteur privé. La Stratégie de collaboration avec le secteur privé 2019-2024 (ci-après, la Stratégie) fait référence aux évaluations pertinentes d'IOE (note de bas de page 7, page 2) et prend en compte les recommandations d'IOE, mais a également cherché à offrir un cadre plus général pertinent pour les diverses formes de collaboration entre le FIDA et le secteur privé – qu'il s'agisse des filières ou d'autres mesures.
2. La direction a déjà répondu, dans un document distinct, à l'ENI sur le développement des filières, et mettra en œuvre les recommandations de l'ENI, comme convenu à la cent cinquième session du Comité de l'évaluation (désignées ci-après comme "mesures de suivi"). Ces mesures de suivi apporteront un complément aux orientations fournies dans la Stratégie et constituent, du point de vue de la direction, les documents appropriés pour aborder plusieurs des points soulevés par l'IOE dans ses observations sur la Stratégie. À titre d'illustration, alors que la Stratégie énonce les domaines et les critères d'action concernant la collaboration du FIDA avec le secteur privé, les mesures de suivi préciseront le type d'interventions auquel le FIDA aura recours dans différentes filières. La raison en est que, comme l'ont à juste titre souligné plusieurs membres du Comité de l'évaluation, ce qui s'applique à la filière du cacao en Afrique de l'Ouest ne s'appliquera pas nécessairement aux filières du riz en Asie. Il convient par conséquent de mettre en œuvre une approche plus détaillée que celle que la Stratégie doit couvrir.
3. Enfin, la direction souhaite souligner que plusieurs des observations d'IOE sont déjà bien prises en compte dans la Stratégie et que certaines observations ne tiennent pas compte de précédents retours d'information et orientations fournis par le Conseil d'administration, à propos par exemple du manque d'ambition.

B. Observations particulières

Observation d'IOE - Objectif 2 – Les mesures "sont définies en termes génériques et on ne voit pas bien en quoi elles s'écartent de la "routine" ou de l'expérience antérieure du FIDA."

4. La direction: les mesures examinées au titre de l'objectif 2 se rapportent à la reproduction et la mise en œuvre à plus grande échelle et à l'utilisation systématique de mesures mises en œuvre avec succès par le passé. Des exemples concrets sont cités au titre de la mesure 1 de l'objectif 2. La direction souhaite souligner qu'une nouvelle stratégie n'implique pas nécessairement la proposition uniquement de nouvelles mesures; elle doit aussi tenir compte de ce qui existe déjà, faire fond sur ce qui a été appris et en assurer le prolongement, et reproduire à plus grande échelle ce qui a donné de bons résultats par le passé.

Observation d'IOE – "Bien que les modalités d'exécution [...] soient raisonnables, elles sont davantage des principes généraux que des modalités opérationnelles."

5. La direction: la direction n'est pas d'accord. La section III C de la Stratégie fournit des précisions sur les modalités de mise en œuvre, et par exemple la création de l'Unité de collaboration avec le secteur privé – conseil et appui comme point d'ancrage interne. Elle trace également les grandes lignes des formations à entreprendre; elle décrit comment seront obtenus les avis de non-objection des autorités nationales; elle précise la définition des micro, petites et moyennes entreprises; elle énonce les principes qui seront appliqués pour les opérations de financement mixte afin d'éviter les subventions inutiles par le secteur privé; elle explique la provenance des ressources; elle décrit le mécanisme d'allocation; enfin, elle définit les critères de sélection. En outre, les recommandations d'IOE ne prennent pas en compte le plan d'action présenté dans l'annexe I, et qui contient une liste détaillée des documents, systèmes et mesures qui serviront à la mise en œuvre de la Stratégie, ainsi que les divisions responsables et le calendrier de leur réalisation.

Observation d'IOE – Équilibre du contenu stratégique. La Stratégie aurait dû porter sur les expériences que peut faire le FIDA. Elle aurait pu aborder les domaines du renforcement des capacités et de la participation à l'élaboration des politiques.

6. La direction (Expérience du FIDA): l'appendice II présente neuf études de cas illustrant le type de partenariats innovants et réussis que l'objectif 2 cherchera à reproduire à plus grande échelle. En raison des limites imposées à la longueur des documents du Conseil d'administration, le corps principal de la Stratégie contient principalement une description de l'approche stratégique, tandis que les précisions sur l'expérience du FIDA figurent dans les appendices. La direction convient, toutefois, qu'une référence explicite à ces études de cas et à leurs principales caractéristiques aurait pu être introduite dans la section sur les domaines d'action.
7. La direction (participation à l'élaboration des politiques): ce point est spécifiquement abordé dans la Stratégie, dans les termes suivants: "Par ailleurs, il collaborera avec les pouvoirs publics pour améliorer les politiques nationales et établir un environnement propice aux investissements privés en milieu rural. Enfin, il renforcera les capacités de son personnel de projet pour recenser les possibilités de partenariat public-privé au niveau des pays." (section III C, par. 20, 2^e alinéa). En fait, il s'agit là de l'une des recommandations formulées par le Conseil d'administration lors de son deuxième séminaire informel.

Observation d'IOE – La Stratégie aurait gagné à s'inspirer davantage des recommandations de l'ENI d'IOE sur le développement de filières favorables aux pauvres.

8. La direction: outre l'observation générale formulée plus haut, la direction souhaite ajouter ce qui suit: la Stratégie offre un cadre général pour l'ensemble des activités, qu'elles aient ou non un rapport avec les filières. La Stratégie a pour but de répondre à un grand nombre de recommandations d'IOE tout en assurant la mise en place d'un cadre de portée plus générale pour couvrir des types d'activité plus généraux. Ainsi, elle mentionne de façon explicite la nécessité d'encourager les bonnes politiques et de renforcer les capacités du personnel du secteur public, sans limiter cette nécessité aux filières, comme le prévoient la recommandation 4 de l'ENI, "encourager le caractère inclusif de la gouvernance des filières et de l'environnement réglementaire" et la recommandation 7, "renforcer les capacités des équipes de gestion de projet et du personnel du FIDA" en matière de coopération avec les entités du secteur privé pour le développement de filières en faveur des pauvres.

9. La direction estime également que certaines des recommandations de l'ENI, comme "affiner les approches en matière de financement des filières" (recommandation 6), devraient être abordées dans le cadre des mesures de suivi approuvées durant la session du Comité de l'évaluation plutôt que dans la Stratégie. En effet, alors que dans la Stratégie il est envisagé de "déployer des instruments financiers jouant un rôle de catalyseur dans l'octroi de fonds privés à des micro, petites et moyennes entreprises rurales et à des petites exploitations agricoles" et fournit un exemple de tels instruments, c'est dans le cadre des mesures de suivi que sera défini le type de produits financiers les plus pertinents pour les diverses filières.

Observations d'IOE - Les prêts non souverains, un créneau pour le FIDA, et la complémentarité.

10. La direction: la direction est d'accord avec les déclarations d'IOE et souhaite faire observer que les paragraphes 13, 14 et 15 de la Stratégie sont cohérents avec les observations d'IOE (par exemple, collaborer avec les institutions de microfinancement et les investisseurs à impact, et avoir recours au financement mixte pour couvrir les premières pertes, comme suggéré dans les observations d'IOE, et à la dette à long terme). Il en va de même pour l'examen, dans la Stratégie, du concept de complémentarité.

Observation d'IOE - Établir des partenariats et consulter les institutions externes – "Difficile de comprendre pourquoi le FIDA chercherait à collaborer avec des institutions qui n'ont pas réussi à atteindre les petits exploitants".

11. La direction: dans sa collaboration avec des intermédiaires financiers, le FIDA a pour objectif de faciliter l'expansion du financement au profit de son groupe cible, i) en collaborant avec des intermédiaires financiers établis présents dans le secteur pour reproduire à plus grande échelle leurs investissements et leur financement; ii) en facilitant l'expansion des intermédiaires financiers qui n'interviennent pas sur ce segment. La direction estime par conséquent que le renforcement du marché devrait s'inscrire dans l'approche de la Stratégie et que le FIDA devrait envisager de collaborer avec les deux types d'intermédiaires financiers.

Observation d'IOE - Financement et collecte de fonds. "S'il veut être crédible en matière d'investissement privé, le FIDA doit allouer ses propres ressources, renforcer la capacité/les équipes et les systèmes."

12. La direction: la direction convient de la nécessité de renforcer les capacités et les systèmes, et prévoit d'agir en ce sens. Cela est clairement expliqué dans la Stratégie (section III C, page 8) et dans le plan d'action (annexe I). S'agissant des ressources, la Stratégie énonce explicitement que "le FIDA pourrait envisager de réserver une part limitée de ses propres ressources, et/ou les États membres pourraient envisager de contribuer aux interventions visant le secteur privé. Cette démarche pourrait être formalisée, par exemple, par la création d'un guichet "secteur privé", en fonction du souhait des États membres. Le montant de l'enveloppe à allouer au secteur privé sera fixé sur la base des consultations avec les États membres et du cadre de gestion des risques du FIDA".

Observation d'IOE - Risques. "Affirmer que le FIDA s'emploiera à atténuer "tous les risques découlant de sa collaboration avec le secteur privé" est un tant soit peu illusoire."

13. La direction: la direction convient que la formulation aurait dû être: "Le FIDA s'efforcera de gérer et d'atténuer les risques". Elle reconnaît en effet que la collaboration avec le secteur privé implique des risques et des pertes potentielles, auxquels il sera fait face grâce aux diverses mesures d'atténuation précisées dans la Stratégie (section III D et annexe III). L'Unité de la gestion du risque du FIDA fait actuellement d'excellents progrès, et elle est en voie de disposer de tout l'équipement nécessaire pour évaluer les opérations du secteur privé, avec l'appui d'un personnel expérimenté, et grâce à ses politiques rationnelles en matière de

risque (notamment la politique d'adéquation des fonds propres) et d'une solide structure de gouvernance. Dans le cas du secteur privé, l'approche de la gestion du risque sera sans doute fondée sur une évaluation indépendante et détaillée du risque pour chaque nouvelle opération. Cette évaluation produira, pour chaque opération, une note interne qui représentera la solvabilité du bénéficiaire. L'exposition du FIDA au secteur privé sera également éclairée par différentes limites prudentielles opérationnelles aux niveaux de l'instrument, du secteur et du pays, l'objectif étant de s'assurer que le risque soit justement réparti entre les bénéficiaires potentiels du FIDA.

Observation d'IOE - Ressources humaines et renforcement des capacités. "Le FIDA se doit de renforcer ses compétences."

14. La direction: la direction est consciente de la nécessité de renforcer les compétences et les capacités. Ce point figure dans la Stratégie et des mesures claires sont envisagées pour y répondre (y compris par des activités de formation énumérées à l'annexe I). Le FIDA a déjà recruté de nombreux fonctionnaires ayant des compétences en rapport avec le secteur privé, notamment dans l'Unité de la gestion du risque, le Bureau du Conseil juridique (au sein duquel a été créé un service du secteur privé), la Division Production durable, marchés et institutions (c'est-à-dire l'Unité de collaboration avec le secteur privé – conseil et appui, qui constituera le point d'ancrage interne pour les activités du secteur privé), et le Département des opérations financières. Le développement de la capacité du personnel et sa formation seront progressifs et, comme indiqué dans la Stratégie, la formation du personnel et celle du personnel de projet sont envisagées (section III C, par. 20). La direction fera appel à des consultants pour compenser, dans la phase initiale, l'absence de compétences jusqu'à ce que soit atteint un volume d'activités suffisant pour justifier le recrutement de personnel.

Observation d'IOE - Ressources financières. "Il manque à la Stratégie un budget".

15. La direction: la Stratégie est un document stratégique fondamental et, comme d'autres stratégies du FIDA, elle n'est pas assortie d'un budget. Cette pratique est alignée sur celles d'autres institutions financières internationales. La direction établira des budgets et fournira davantage de précisions opérationnelles durant la phase d'exécution, et prévoit la tenue de séminaires périodiques pour communiquer ces précisions au Conseil.
16. S'agissant des ressources, comme indiqué dans la Stratégie, sa mise en œuvre au cours de la période couverte par la Onzième reconstitution des ressources du FIDA utilisera de nouvelles ressources additionnelles. Pour la Douzième reconstitution des ressources du FIDA et au-delà, on explorera avec les États membres la possibilité de contributions complémentaires, et on cherchera à obtenir d'autres ressources auprès d'initiatives mondiales, d'investisseurs à impact et de fondations.

Observation d'IOE - Évaluation d'impact. "Le FIDA devrait commencer par analyser les impacts sociaux et économiques de ses investissements dans le secteur privé".

17. La direction: la Stratégie envisage la réalisation d'évaluations d'impact pour un échantillon d'opérations du secteur privé, comme cela se fait pour les projets du secteur public du FIDA (on trouvera une référence spécifique à la section III F, page 12).

Observation d'IOE – "La Stratégie n'est pas très ambitieuse".

18. La direction: la direction convient que le FIDA aurait pu être plus dynamique dans la Stratégie. L'approche relativement prudente adoptée illustre l'orientation, donnée par le Conseil, préconisant une évolution progressive et prudente.

Observation d'IOE – "La Stratégie devrait être plus étroitement reliée aux travaux que mène le FIDA sur les filières".

19. La direction: voir, à ce propos, la réponse de la direction aux recommandations contenues dans l'ENI. Si, néanmoins, le Conseil recommande d'inclure du texte supplémentaire dans la Stratégie afin de mieux mettre en lumière les travaux que le FIDA consacre aux filières, la direction suivra cette recommandation. La direction estime toutefois que cela n'apporterait pas une contribution significative à la Stratégie, car les activités que le FIDA mène en collaboration avec le secteur privé et ses travaux concernant les filières sont étroitement liés, et il sera fait dûment cas des recommandations de l'ENI sur le développement des filières en faveur de pauvres dans les mesures de suivi approuvées.