

Cote du document: EB 2019/127/R.6/Rev.1  
Point de l'ordre du jour: 3 c)  
Date: 12 septembre 2019  
Distribution: Publique  
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

## Directives opérationnelles révisées relatives au ciblage

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

Responsables:

Questions techniques

Margarita Astralaga  
Directrice  
Division environnement, climat, genre  
et inclusion sociale  
téléphone: +39 06 5459 2151  
courriel: m.astralaga@ifad.org

Ndaya Beltchika  
Spécialiste technique principale,  
genre et inclusion sociale  
téléphone: +39 06 5459 2771  
courriel: n.beltchika@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: Approbation

## Table des matières

Sigles et abréviations	ii
I. Introduction	1
II. Principes de ciblage et groupes cibles du FIDA	1
III. Ciblage dans les COSOP et les projets du FIDA	3
A. Ciblage dans les COSOP	3
B. Ciblage au stade de la conception des projets	7
C. Ciblage au cours de la mise en œuvre des projets	14
D. Ciblage à l'achèvement	16
Annexes	
I. Contexte de la révision des directives opérationnelles relatives au ciblage	
II. Principes du FIDA en matière de ciblage	
III. Vue d'ensemble des groupes prioritaires du FIDA	
IV. Normes minimales relatives au ciblage des groupes prioritaires du FIDA (cycle de programme)	
V. Bonnes pratiques en matière de ciblage dans le cycle de programme	
VI. Ciblage dans le contexte des projets de développement impulsés par les communautés	
VII. Ciblage dans le contexte des investissements en faveur de filières	
VIII. Ciblage dans le contexte des investissements en faveur de la finance rurale	
IX. Ciblage dans le contexte des investissements en faveur d'infrastructures rurales	
X. Partenariats, reproduction à plus grande échelle et concertation sur les politiques	
Appendices	
I. Inception Paper for the revision of IFAD operational guidelines on targeting	
II. Stocktaking	

## Sigles et abréviations

COSOP	Programme d'options stratégiques pour le pays
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA11	Onzième reconstitution des ressources du FIDA
ODD	objectif de développement durable
ONG	organisation non gouvernementale
PAM	Programme alimentaire mondial
PESEC	Procédures d'évaluation sociale, environnementale et climatique
Programme 2030	Programme de développement durable à l'horizon 2030
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

## Recommandation pour approbation

Le Conseil d'administration est invité à approuver les directives opérationnelles révisées relatives au ciblage exposées dans le présent document.

## Directives opérationnelles révisées relatives au ciblage

### I. Introduction

1. Les directives opérationnelles révisées de 2019 relatives au ciblage concrétisent la politique du FIDA en matière de ciblage de 2006, tout en tenant compte du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (Programme 2030), du principe consistant à "ne laisser personne de côté"<sup>1</sup> et des engagements pris au titre de la Onzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA11).
2. Le FIDA reconnaît qu'il est peut-être nécessaire d'actualiser sa politique en matière de ciblage mais estime qu'il est plus urgent d'élaborer des directives aidant à faire face aux nouvelles questions liées au ciblage pendant la période couverte par FIDA11.
3. Dans le contexte de FIDA11, l'accent est placé sur le principe consistant à "ne laisser personne de côté". Ce principe est au cœur du mandat du FIDA, à savoir: "investir dans les populations rurales afin que celles-ci parviennent à se libérer de la pauvreté et à assurer leur sécurité alimentaire grâce à des moyens d'existence rémunérateurs, durables et résilients"<sup>2</sup>.
4. Le FIDA est déterminé à participer davantage aux processus politiques nationaux afin d'adapter les programmes d'options stratégiques pour les pays (COSOP) et les projets aux conditions et priorités particulières des pays partenaires. Le ciblage à l'intérieur du pays jouera un rôle important dans cette participation alors que les gouvernements prennent des décisions concernant la combinaison la plus appropriée entre, d'une part, les politiques de développement et d'investissement ciblées en milieu rural et, d'autre part, les politiques de protection sociale, susceptibles de favoriser une transformation inclusive et durable du monde rural. Les synergies entre les deux types de politiques seront renforcées dans la mesure du possible.

### II. Principes de ciblage et groupes cibles du FIDA

5. L'avantage relatif du FIDA est lié au fait qu'il cible les plus pauvres des populations rurales vulnérables pauvres et les personnes qui tendent à accéder le plus difficilement aux actifs et n'ont guère de perspectives, en raison de l'exclusion et de la marginalisation sociales, comme décrit à l'annexe I.
6. S'agissant de la relation entre le ciblage de la pauvreté et le choix des options d'investissement, le FIDA continuera à privilégier les populations rurales qui sont pauvres et vulnérables mais qui sont potentiellement capables de tirer parti d'un accès amélioré aux actifs et de l'ouverture de nouvelles perspectives pour développer la production agricole et des activités rurales rémunératrices. À l'intention de ceux qui ne peuvent pas en profiter immédiatement, souvent les plus pauvres parmi les pauvres, le Fonds adoptera une approche graduelle consistant à les aider préalablement à accéder aux ressources qui leur permettront de tirer profit des interventions à l'avenir.

<sup>1</sup> Voir le projet provisoire de guide opérationnel établi par le Groupe des Nations Unies pour le développement durable concernant l'application de ce principe (mars 2019): <https://undg.org/wp-content/uploads/2019/04/Interim-Draft-Operational-Guide-on-LNOB-for-UNCTs.pdf>.

<sup>2</sup> Cadre stratégique du FIDA 2016-2025. Favoriser une transformation inclusive et durable du monde rural (EB 2015/116/R.4/Rev.1), page iii.

7. Le ciblage du FIDA peut être suffisamment souple pour englober des groupes relativement aisés, mais il convient alors de définir précisément une théorie du changement qui décrive la façon dont les plus pauvres sont censés bénéficier de l'inclusion de ces groupes et expose les mesures garantissant qu'il en aille ainsi, ainsi que les indicateurs de suivi respectifs.
8. La politique du FIDA en matière de ciblage définit l'approche adoptée par le Fonds dans ce domaine. Celle-ci repose sur les méthodes et mesures suivantes:
- i) Le ciblage géographique: il permet de sélectionner les zones les plus pauvres ou les plus vulnérables d'un pays ou d'une région.
  - ii) Le ciblage direct: il est lié au choix des critères de sélection lorsque les services ou les ressources sont destinés à des personnes ou à des ménages spécifiques.
  - iii) Les mesures d'autociblage: elles consistent à fournir des biens et services qui sont adaptés aux priorités, aux actifs, aux capacités et aux stratégies de subsistance des groupes cibles sélectionnés, mais ne sont guère intéressants pour les autres groupes.
  - iv) Les mesures de facilitation: elles visent à encourager les parties prenantes et les partenaires à créer un environnement politique et institutionnel favorable au ciblage de la pauvreté.
  - v) Les mesures procédurales: elles favorisent la transparence des procédures administratives et contribuent à éliminer les obstacles fortuits susceptibles de nuire à l'inclusion sociale et à l'égalité femmes-hommes.
  - vi) Les mesures d'autonomisation et de renforcement des capacités: elles ont pour objectif de renforcer la capacité et la confiance en soi de ceux qui n'ont pas voix au chapitre et n'ont guère de pouvoir, afin qu'ils puissent exprimer leurs besoins et participer à la planification, à la prise de décision et aux activités des projets.
9. Les nouveaux principes du FIDA en matière de ciblage sont les suivants:
- i) cibler les populations les plus pauvres, pauvres ou vulnérables en milieu rural et les personnes qui risquent le plus d'être laissées de côté;
  - ii) "transversaliser" les questions relatives au genre, aux jeunes, à la nutrition, à l'environnement et au climat lors de la mise en œuvre opérationnelle du processus de ciblage dans les COSOP et les projets;
  - iii) reconnaître la nature dynamique de la pauvreté et l'importance de s'attaquer aux multiples formes de la vulnérabilité;
  - iv) harmoniser le ciblage avec les priorités, les politiques et les stratégies du gouvernement relatives à la réduction de la pauvreté;
  - v) veiller à ce que le fait de travailler avec des parties prenantes relativement aisées<sup>3</sup> apporte des avantages directs aux plus pauvres;
  - vi) expérimenter des méthodes de ciblage novatrices en renforçant les partenariats existants et en établissant de nouveaux;
  - vii) adopter des méthodes consultatives et participatives de ciblage;
  - viii) autonomiser ceux qui n'ont pas voix au chapitre et ont le moins d'actifs et renforcer leurs capacités.

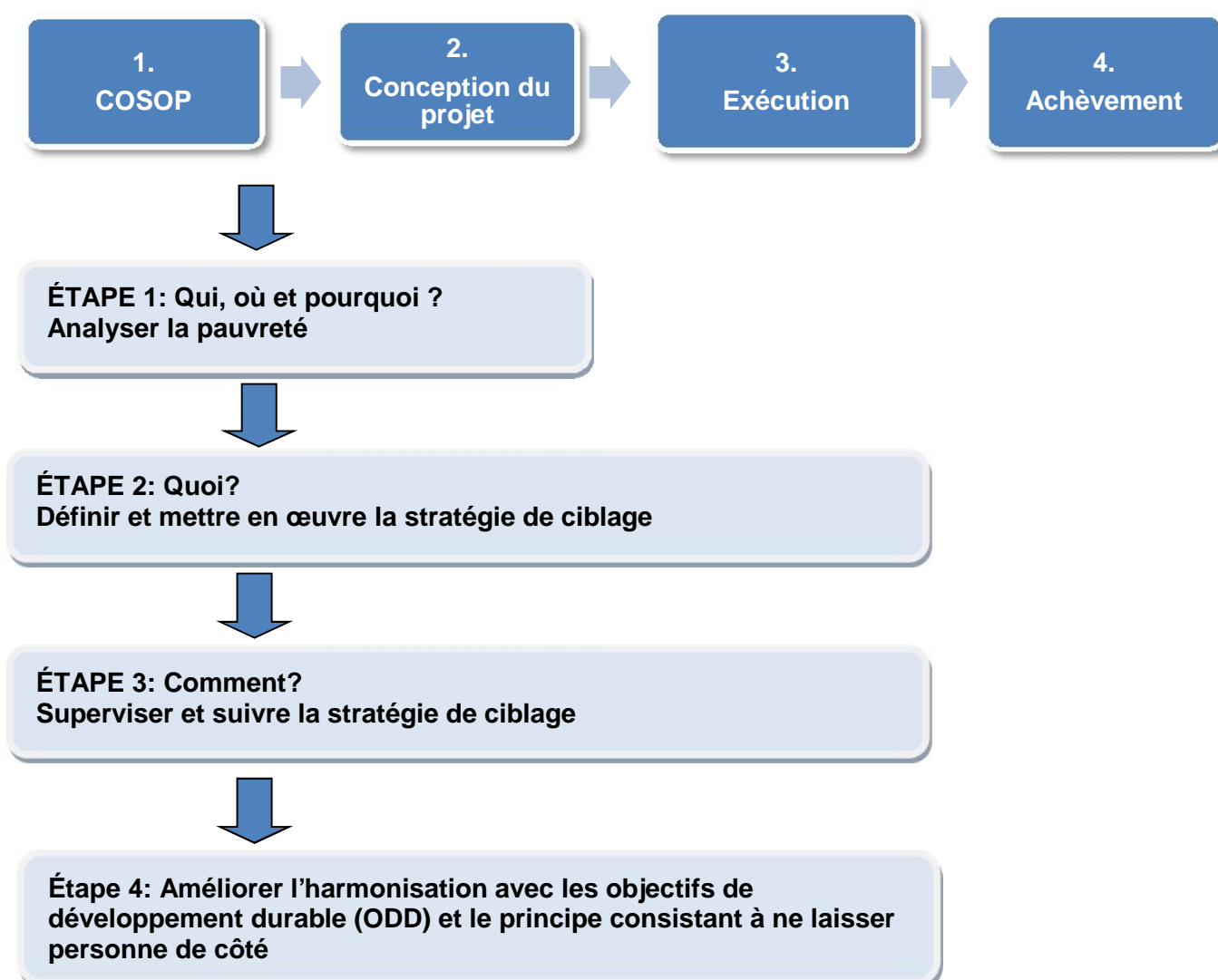
---

<sup>3</sup> Ciblage indirect.

### III. Ciblage dans les COSOP et les projets du FIDA

10. Dans le cycle de projet du FIDA, le processus de ciblage comprendra une analyse des groupes cibles et leur hiérarchisation par ordre de priorité ainsi qu'une stratégie de ciblage, tant pour les COSOP que pour les projets. Les COSOP sont élaborés conjointement avec les gouvernements et les parties prenantes locales et se fondent sur les objectifs et les visions de chaque pays, sur leur contribution au Programme 2030 et sur le mandat et l'avantage relatif du FIDA.
11. La figure 1 montre une version simplifiée des étapes pertinentes du ciblage ne laissant personne de côté. Ce processus comprend la détermination des groupes cibles au moyen de divers outils d'évaluation, la définition des investissements susceptibles d'aider ces groupes et le suivi des progrès accomplis, l'évaluation et la reddition de comptes.

Figure 1  
Directives opérationnelles appliquées au cycle de projet du FIDA



#### A. Ciblage dans les COSOP

12. L'objectif primordial d'un COSOP est de faire en sorte que les investissements du FIDA promeuvent une transformation inclusive et durable du monde rural tout en contribuant à réduire la pauvreté (ODD 1) et l'insécurité alimentaire (ODD 2). L'élaboration d'un COSOP suppose la conduite d'une analyse de la pauvreté rurale

comportant une évaluation des moyens d'existence et des perspectives du groupe cible pour permettre au Fonds d'harmoniser ses investissements avec les objectifs et les priorités du pays et avec le principe consistant à ne laisser personne de côté.

#### ÉTAPE 1: QUI, OÙ ET POURQUOI? – ANALYSER LA PAUVRETÉ

13. Le COSOP doit reposer sur une analyse de la pauvreté dans le pays et préciser les groupes qui sont ciblés et les zones où ils sont ciblés. L'analyse de la pauvreté rurale et des groupes cibles, assortie d'une analyse spécifique des questions transversales pertinentes, éclairera la détermination – en concertation avec les pouvoirs publics et les parties prenantes – des types de projets et interventions qui doivent être prévus dans le programme de pays et des raisons pour lesquelles ils doivent l'être.
- A. Analyser les situations de pauvreté rurale et les moyens d'existence ruraux dans le pays**
14. Ces analyses doivent comporter une description indiquant en détail qui sont les ruraux pauvres, où ils habitent, pourquoi ils sont pauvres et quels groupes sont les plus susceptibles d'être laissés de côté. Les analyses doivent produire des informations, ventilées par groupe cible, sur: i) le statut socioéconomique et les profils de moyens d'existence; ii) l'insécurité alimentaire et nutritionnelle; iii) la dégradation de l'environnement et la vulnérabilité aux aléas climatiques; iv) les mécanismes permettant de surmonter la vulnérabilité; v) le potentiel du point de vue agricole et des activités rémunératrices. Les causes multiples de la pauvreté et du dénuement, notamment l'exclusion, doivent également être mises à plat. Enfin, ces analyses doivent être résumées dans l'étude contextuelle des Procédures d'évaluation sociale, environnementale et climatique (PESEC) figurant à l'appendice IV du COSOP et être éclairées et validées par les éléments suivants:
    - i) Rapports et études disponibles sur la pauvreté. Profils de pauvreté rurale fondés sur les enquêtes nationales menées auprès des ménages (par exemple, enquêtes sur le niveau de vie, enquêtes sur le budget des ménages, enquêtes en grappes à indicateurs multiples et enquêtes démographiques et sanitaires) et données issues des recensements, en particulier cartes de la pauvreté; indicateurs et analyses multidimensionnels de la pauvreté; évaluations et profils de la pauvreté rurale; évaluations et cartographie de la vulnérabilité; et autres études pertinentes.
    - ii) Recherches initiales effectuées pour le COSOP si les documents pertinents énumérés à l'alinéa i) ne sont pas disponibles ou pour combler les lacunes d'informations utiles, en fonction de la disponibilité des ressources.
    - iii) Consultation et validation auprès des pouvoirs publics et des principales parties prenantes nationales travaillant sur les politiques et programmes d'éradication de la pauvreté et représentant les intérêts de ceux qui sont le plus susceptibles d'être laissés de côté et auprès de l'équipe de pays des Nations Unies et des autres partenaires du développement. Ces consultations doivent être convenablement documentées.
- B. Définir les groupes cibles**
15. Sur la base de l'analyse susmentionnée, des données ventilées qui en sont issues et du système de classement employé dans le pays, les groupes cibles prioritaires seront définis et analysés.

Figure 2

Groupes cibles	Niveau de pauvreté et caractéristiques	Facteurs de pauvreté et de marginalisation	Stratégies relatives aux moyens d'existence	Stratégie (COSOP)
<b>Qui</b> →		<b>Pourquoi</b> →	<b>Quoi</b> →	
Populations les plus pauvres	Niveau de pauvreté monétaire	Exclusion sociale	Agriculture, pastoralisme et pêche	Définition des groupes cible prioritaires
Populations pauvres	Insécurité alimentaire	Géographie (isolement)	Circuits et débouchés commerciaux	Zones géographiques prioritaires
Personnes vulnérables	État nutritionnel	Pauvreté et statut socioéconomique	Migration saisonnière ou permanente	Éventail des interventions
Questions transversales: groupes cibles prioritaires	Taille moyenne de l'exploitation Sexe, appartenance ethnique, âge, handicap	Gouvernance (exclusion et marginalisation) Vulnérabilité aux stress et aux chocs	Emploi salarié agricole ou non agricole, etc.	Méthode de ciblage

## ÉTAPE 2: QUOI ? - DÉFINIR LA STRATÉGIE DE CIBLAGE

### A. Structurer le programme de pays et définir la théorie du changement

16. Il faut recourir à une combinaison de méthodes de ciblage, de stratégies et d'investissements thématiques cohérents avec les priorités nationales et l'avantage relatif du FIDA, pour être en mesure de répondre aux besoins du groupe cible du pays. Compte tenu de l'hétérogénéité de la population rurale pauvre et de la diversité des contextes et priorités des pays, la théorie du changement du COSOP doit décrire avec précision les plans prévus pour atteindre les différents groupes cibles et expliquer la façon dont les plus pauvres sont susceptibles de bénéficier de l'intégration de groupes relativement aisés dans un projet.

### B. Assurer l'harmonisation avec les priorités et stratégies nationales de réduction de la pauvreté et recenser les possibilités de partenariats

17. Il convient d'établir des mécanismes facilitant la participation à l'élaboration des politiques, la coordination et la reproduction à plus grande échelle en vue de générer des synergies et des complémentarités avec les programmes publics existants.
18. Il faut examiner les stratégies de réduction de la pauvreté, les plans de développement, les politiques et stratégies de protection sociale, les politiques relatives à la sécurité alimentaire et à la nutrition et les autres politiques et stratégies pertinentes du pays.

### C. Définir la stratégie de ciblage et le ciblage géographique

19. Les critères utilisés pour procéder au ciblage géographique doivent être clairement énoncés et concilier les critères de ciblage et degrés de priorité du FIDA (voir le tableau 1 à l'annexe V) avec les priorités du gouvernement. Les critères appliqués au ciblage géographique, classés par ordre de priorité, sont présentés au tableau 1 ci-après.



Tableau 1

<i>Degré de priorité</i>	<i>Critère</i>
Très élevé	Incidence et intensité de la pauvreté
Élevé	Insécurité alimentaire et nutritionnelle
Moyen	Dégradation de l'environnement et vulnérabilité aux aléas climatiques
Moyen	Présence de populations autochtones ou tribales et de minorités ethniques
Moyen	Nombre de jeunes
Moyen	Présence et nombre de groupes marginalisés ou fragilisés spécifiques
Moyen à faible	Potentiel productif et agroécologiques

20. Le degré de priorité peut varier en fonction du contexte. Le portefeuille de pays et sa distribution géographique doivent traduire un compromis entre les priorités de ciblage du gouvernement et les critères et degrés de priorité établis par le FIDA en la matière. Il faut également que les critères soient ajustés au regard des possibilités existantes de complémentarité avec d'autres interventions. Lorsque les gouvernements privilégient le potentiel de croissance agricole au détriment de l'incidence ou de l'intensité de la pauvreté lors de la sélection des zones cibles, les municipalités/districts les plus pauvres doivent être sélectionnés dans les COSOP. Dans tous les COSOP, la façon dont les secteurs les plus pauvres des zones cibles seront atteints, et notamment les moyens employés, les avantages apportés et les indicateurs correspondants, doit être mentionnée.
21. Les recommandations formulées dans le COSOP concernant le ciblage des projets doivent être fondées sur:
- les conclusions de l'analyse de la pauvreté;
  - les outils de ciblage mis au point par les pouvoirs publics pour atteindre les catégories les plus pauvres de la population, couplés à la méthode et aux mesures de ciblage établies par le FIDA;
  - les enseignements tirés des opérations antérieures financées par le FIDA et l'expérience acquise avec ces opérations;
  - les accords de partenariat conclus avec les partenaires du développement et les organisations travaillant auprès des groupes prioritaires du FIDA.

#### ÉTAPE 3 ET ÉTAPE 4: COMMENT? - SUIVRE LES PROGRÈS ET AMÉLIORER L'HARMONISATION AVEC LES ODD ET LE PRINCIPE CONSISTANT À NE LAISSER PERSONNE DE CÔTÉ

22. Il faut que les COSOP soient harmonisés avec les priorités nationales et le cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable (antérieurement connu sous le nom de Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement) si l'on veut que le FIDA joue le rôle qui lui incombe dans le contexte des efforts déployés par le système des Nations Unies pour atteindre les ODD d'ici à 2030.
23. La stratégie doit être suivie et évaluée au regard des cibles et indicateurs définis dans le COSOP et dans son cadre de gestion des résultats, où doivent figurer des indicateurs de portée et des indicateurs d'étape.
24. L'examen à l'achèvement du COSOP permet d'évaluer l'ensemble des progrès accomplis et des résultats obtenus au regard du cadre de gestion des résultats. Le ciblage constitue une dimension essentielle de l'évaluation. L'examen à l'achèvement concourt à la reddition de comptes concernant la réalisation des ODD et l'application du principe consistant à ne laisser personne de côté. Les résultats obtenus en matière de ciblage des populations les plus pauvres, pauvres ou vulnérables doivent être diffusés dans les forums pertinents.
25. Globalement, les exigences minimales à satisfaire pour élaborer une stratégie de ciblage de la pauvreté satisfaisante et garantir la reddition de comptes dans les COSOP sont résumées dans l'encadré 1:

## Encadré 1

- Le COSOP doit être fondé sur une bonne analyse et un solide profilage de la pauvreté et des moyens d'existence, tenant compte également de la dégradation environnementale, de la vulnérabilité aux aléas climatiques et du potentiel productif selon les définitions nationales. L'analyse doit être ventilée par groupes cibles prioritaires du FIDA.
- **Il convient de mener des consultations auprès des principales parties prenantes nationales.**
- Il faut démontrer l'**harmonisation du COSOP avec les priorités et les stratégies nationales de réduction de la pauvreté** et recenser les possibilités de partenariat.
- **Les interventions préliminaires du FIDA doivent être déterminées** sur la base des éléments suivants: analyse de la pauvreté, besoins et potentiels des groupes cibles, priorités et stratégies du gouvernement et avantages relatifs du FIDA.
- Il faut élaborer une **stratégie de ciblage** fondée sur l'analyse de la pauvreté, ainsi que de diverses études et consultations, notamment:
  - Une sélection préliminaire des sites de projet, fondée sur l'analyse de la pauvreté et le ciblage géographique.
  - Les méthodes de ciblage employées dans les différents projets doivent reposer sur les enseignements tirés des opérations antérieures, être harmonisées avec les approches du FIDA et du gouvernement et prendre en considération les divers groupes cibles (voir les annexes IV et V).
- Il est nécessaire d'élaborer une **théorie du changement** qui fasse apparaître les moyens à employer pour obtenir l'impact souhaité en matière de réduction de la pauvreté. Lorsque des bénéficiaires relativement aisés sont pris en considération, la théorie du changement doit démontrer la façon dont les plus pauvres en tireront profit, à défaut de quoi l'investissement ne sera pas approuvé.
- Le **cadre de gestion des résultats** doit comporter des indicateurs de portée, ventilés par niveau de pauvreté ou un indicateur indirect, et être harmonisé avec le **cadre de coopération pour le développement durable** afin de renforcer la cohérence avec les ODD.

## B. Ciblage au stade de la conception des projets

26. Le processus de ciblage lancé pendant la conception d'un COSOP doit être mis en œuvre dans tous les projets bénéficiant d'un appui du FIDA. Il faut suivre les étapes ci-après pour intégrer la reddition de comptes concernant le ciblage dès le stade de la conception des projets.

## ÉTAPE 1: QUI, OÙ ET POURQUOI? – ANALYSER LA PAUVRETÉ ET DÉFINIR LES GROUPES CIBLES

## A. Réaliser des analyses de la pauvreté et des groupes cibles dans la zone du projet

27. Dans les zones géographiques d'intervention, il faut recourir à une combinaison d'éléments, notamment les suivants:
- i) conduite d'enquêtes d'évaluation rapide, étayées par les données et études disponibles sur la pauvreté dans les zones cibles;
  - ii) conduite d'entretiens et de discussions de groupes thématiques dans les zones cibles, qui contribuent à compléter les informations secondaires et recourent à l'emploi d'outils participatifs (évaluation rurale participative/"participatory learning and action" [apprentissage et interventions participatifs]<sup>4</sup>) pour améliorer la ventilation et le profilage des groupes cibles au niveau communautaire. Les informateurs doivent être représentatifs de la population cible (sexe, âge, appartenance ethnique, niveau de pauvreté);
  - iii) utilisation d'instruments et dons pour un démarrage plus rapide de l'exécution des projets, fournis par des organisations partenaires ou des sources de financement nationales aux fins de la réalisation d'études ad hoc sur la pauvreté lorsque le projet doit s'appuyer sur un diagnostic plus approfondi;

<sup>4</sup> Les évaluations rurales participatives consistent en approches et outils participatifs permettant d'analyser rapidement la situation dans les communautés rurales en vue de parvenir à un classement par niveau de richesse et au profilage des moyens d'existence. Les processus de "Participatory learning and action" consistent en outils et approches permettant de donner aux pauvres la possibilité et les moyens d'analyser et d'améliorer leurs connaissances sur leur vie et leurs moyens d'existence.

- iv) mise à profit des données et autres informations recueillies dans le cadre de projets existants dans les zones où de nouveaux projets appuieront la reproduction à plus grande échelle des projets existants ou l'extension de leur portée;
- v) utilisation des résultats et données issus d'évaluations d'impact qui ont été menées par le FIDA ou d'autres organismes.

#### B. Déterminer les groupes cibles

28. La hiérarchisation par ordre de priorité des groupes cibles du FIDA doit être fondée sur les priorités du gouvernement, les caractéristiques de la pauvreté dans la zone du projet et le mandat et l'avantage relatif du FIDA.
29. Cette hiérarchisation doit être fondée sur l'analyse figurant dans le COSOP et être adaptée aux caractéristiques de la zone du projet ainsi qu'à la thématique de ce dernier. Selon le contexte, ces groupes doivent comprendre:
- i) les populations les plus pauvres, pauvres ou vulnérables (conformément aux définitions nationales), ventilées par groupes;
  - ii) les groupes vulnérables spécifiques, présents dans toutes les catégories liées à la pauvreté rurale, qui peuvent être définis sur la base de critères de pauvreté conjugués à certaines caractéristiques socioéconomiques et culturelles, une attention spéciale étant accordée aux inégalités fondées sur le sexe, la race, l'appartenance ethnique et le handicap;
  - iii) les personnes vivant dans des contextes de fragilité (par exemple les réfugiés, les pasteurs, etc.);
  - iv) il convient de formuler des cibles réalistes concernant la participation de chaque groupe. Les cibles doivent être ambitieuses et tenir compte des résultats des projets ou activités antérieurs menés dans des contextes analogues.

#### ÉTAPE 2: QUOI? – ÉLABORER LES STRATÉGIES DE CIBLAGE

30. Il faut recourir à des stratégies, des méthodes et des mesures de ciblage différenciées pour faire en sorte que les différents groupes cibles soient atteints. Le rapport de conception de projet doit comprendre une description de critères et processus de ciblage cohérents avec les politiques du gouvernement et du FIDA<sup>5</sup>.

#### A. Définir les critères de ciblage géographique au niveau du projet

31. Les critères de ciblage géographique doivent être spécifiés et se référer aux engagements figurant dans le COSOP relatifs aux niveaux suivants:
- i) Région/départements/provinces
  - ii) Municipalités/districts
  - iii) Communautés/villages

#### B. Définir les critères de ciblage

32. Idéalement, il convient d'utiliser une ou plusieurs des approches suivantes, en fonction des activités concernées:
- i) Ciblage communautaire. Ce type de ciblage peut être conduit en consultation avec les communautés et autres parties prenantes locales pertinentes et englober un classement en fonction de la richesse, en tant que produit du ciblage communautaire et/ou validation des outils des pouvoirs publics par la communauté.

<sup>5</sup> La Politique en matière de ciblage, la Politique d'engagement du FIDA aux côtés des peuples autochtones et la Politique du FIDA concernant l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.

- ii) Ciblage direct. Cette forme de ciblage peut reposer sur les registres sociaux publics et le classement des bénéficiaires de programmes qui ont été ciblés en fonction d'indicateurs relatifs aux actifs ou d'un indice de la base d'actifs, sur un indice de la qualité de vie, sur l'appartenance à des organisations de ruraux pauvres et sur des marqueurs démographiques ou des indicateurs indirects de la pauvreté aisément vérifiables (par exemple, ménages dirigés par une femme, indice de dépendance du ménage).
- iii) Un ensemble de mesures d'autociblage, de mesures de facilitation et de mesures fondées sur un "menu". Dans ce cas, le groupe cible n'est pas déterminé en fonction de critères de sélection mais au moyen de la mise en place d'incitations, de services et de conditions favorables aux pauvres entraînant l'autosélection et la participation.

#### C. Définir le bien-fondé de l'intervention et la voie proposée pour sortir de la pauvreté

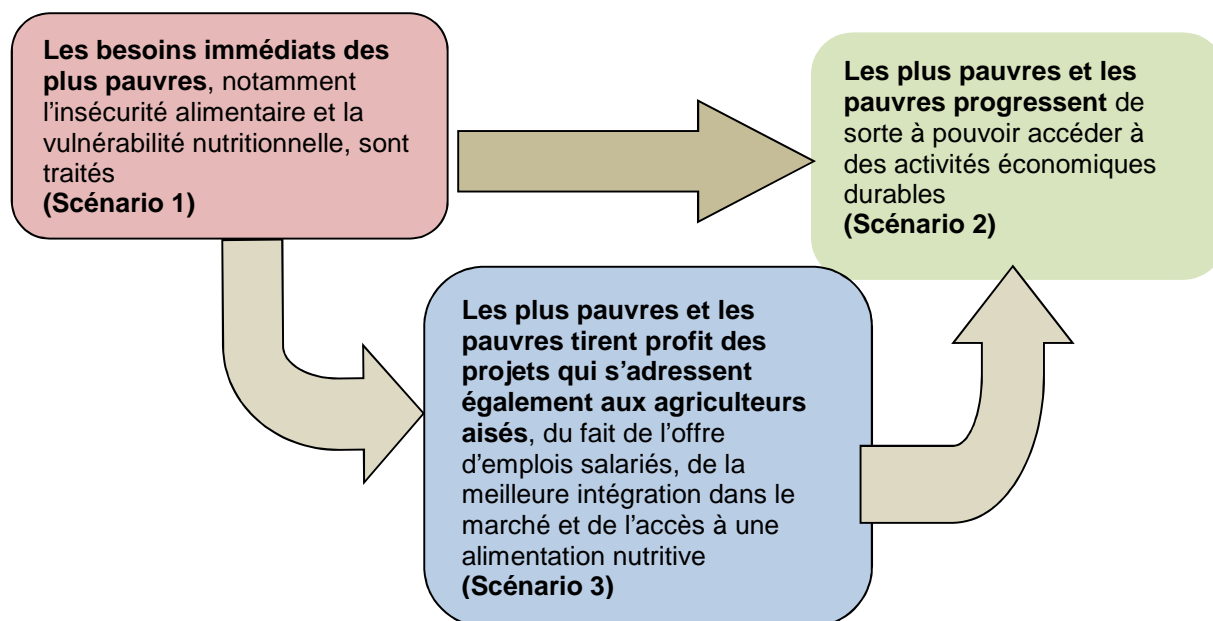
- 33. La définition des interventions du projet doit être fondée sur les besoins des groupes cibles. Dans la partie relative au bien-fondé de l'intervention, il faut également spécifier la voie proposée pour sortir de la pauvreté qui sera promue par le projet et reposera sur la théorie du changement de ce dernier.
- 34. Les mesures visant à autonomiser les pauvres et les exclus de la société constituent l'un des éléments essentiels de la méthode de ciblage du FIDA. Le Fonds applique une approche graduelle en vertu de laquelle l'agencement des interventions favorise l'amélioration de la résilience et le renforcement des capacités productives et organisationnelles des ruraux pauvres, permettant ainsi à ces derniers de s'intégrer aux marchés et de participer au fonctionnement des institutions rurales. Les projets de développement impulsés par les communautés peuvent permettre de mobiliser les efforts pour atteindre ces objectifs.
- 35. Les interventions du projet peuvent être envisagées dans trois scénarios simplifiés, présentés au tableau 2.

Tableau 2

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Population cible	Les populations rurales <b>les plus pauvres</b> ou les plus touchées par <b>l'insécurité alimentaire</b> n'ayant qu'un <b>accès limité</b> , voire aucun, aux <b>services essentiels</b> , à la terre ou au marché	Les populations rurales <b>les plus pauvres</b> et les populations <b>rurales pauvres</b>	Les populations rurales <b>les plus pauvres</b> , les populations rurales pauvres et les acteurs <b>relativement aisés</b>
Objectifs	<b>Répondre aux besoins immédiats</b> des plus pauvres en renforçant la sécurité alimentaire et nutritionnelle, en améliorant la résilience et en favorisant la génération de revenus dans le cadre de <b>(sous-) composantes conçues à cet effet</b>	<b>Cibler directement</b> les plus pauvres et les pauvres pour appuyer leur intégration dans les activités économiques courantes	Faire en sorte que <b>les plus pauvres</b> et les <b>pauvres bénéficient</b> des investissements dans les filières, les infrastructures et l'accès au marché ciblant les acteurs aisés
Exemples d'activités et de mesures	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modules d'éducation nutritionnelle, programmes de repas scolaires, potagers</li> <li>• Activités Espèces/produits alimentaires pour la création d'actifs, généralement en partenariat avec le Programme alimentaire mondial (PAM)</li> <li>• Trains de mesures favorisant la progression hors de la pauvreté</li> <li>• Composantes de petit élevage</li> <li>• Dispositif d'accompagnement des ménages</li> <li>• Formation professionnelle destinée aux femmes et aux jeunes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesures visant à garantir la participation des pauvres et des plus pauvres aux activités de développement (par exemple, sélectionner les secteurs où ces groupes sont surreprésentés et les cultures qui les concernent plus particulièrement; éliminer les obstacles à la participation, notamment la nécessité de fournir une contribution privée excessive<sup>6</sup>)</li> <li>• Mise en place de services et de méthodes favorables aux pauvres dans le cadre des initiatives de vulgarisation et du renforcement des capacités, notamment l'accompagnement des ménages et le système d'apprentissage interactif entre les sexes, et établissement d'un système communautaire d'accompagnement et de vulgarisation entre pairs.</li> <li>• Mesures d'autonomisation et de renforcement des capacités visant à améliorer les compétences et à favoriser la participation aux principales instances décisionnelles</li> <li>• Adoption d'une approche graduelle permettant aux groupes les plus pauvres de bénéficier d'une aide dans le contexte du scénario 1 pour être en mesure de passer aux composantes et activités de développement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ouverture de l'accès à l'emploi tant agricole que non agricole, souvent en proposant des activités de renforcement des compétences et des formations professionnelles et en encourageant la mise en place d'un environnement propice à la création d'emplois décents</li> <li>• Accès aux infrastructures et aux services (par exemple, routes qui contribuent à réduire les coûts de transport pour les entreprises, centres de santé et écoles)</li> <li>• Offre améliorée d'aliments nutritifs et régime alimentaire diversifié (par exemple, filières tenant compte de l'enjeu nutritionnel)</li> </ul>
Atténuation des risques	Veiller à ce que les actions ne soient pas isolées et visent à favoriser le passage au scénario 2 (éviter les actions purement symboliques)	Veiller à ce que la méthode de ciblage soit adaptée et efficace, ce qui peut exiger d'intervenir par phases dans le cadre de plusieurs projets successifs	Veiller à ce que des mécanismes favorisant l'apport d'avantages directs aux plus pauvres et aux pauvres soient mis en place et suivre attentivement les résultats et l'impact

<sup>6</sup> La nécessité de fournir une contribution privée excessive bloque la participation des ménages les plus pauvres. Il faut créer des guichets spéciaux à l'intention des plus pauvres et la contribution privée doit être abordable tant pour les pauvres que pour les plus pauvres.

Figure 3  
Synergies potentielles entre les scénarios 1, 2 et 3



**D. Définir les partenariats comme un moyen de travailler avec les populations les plus vulnérables**

36. Il convient de recenser les partenaires et de décrire les accords de partenariat et les types d'activités de ciblage qui vont être mises en œuvre conjointement. Les partenaires peuvent être les entités suivantes:

- i) ministères techniques, organismes publics spécialisés œuvrant dans le domaine de la protection sociale et autres programmes d'éradication de la pauvreté;
- ii) organisations non gouvernementales (ONG) et institutions des Nations Unies (par exemple, PAM, Organisation internationale du Travail, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Fonds des Nations Unies pour l'enfance [UNICEF]) ou institutions financières internationales travaillant auprès des catégories les plus vulnérables de la population;
- iii) organisations de la société civile locales qui représentent les intérêts des plus pauvres/des plus vulnérables (par exemple organisations de femmes et organisations de peuples autochtones).

**E. Encourager la mise en place d'un environnement institutionnel et politique favorable au ciblage de la pauvreté**

37. Les activités proposées pourraient être les suivantes:

- i) apport d'un appui technique aux pouvoirs publics pour améliorer les systèmes d'information sur la pauvreté et favoriser la participation des groupes sociaux les plus vulnérables à la concertation sur les politiques;
- ii) mécanismes et procédures contribuant à améliorer la participation des communautés et à assurer la prise en compte des groupes cibles dans le manuel d'exécution du programme;
- iii) sur la base du principe de la participation citoyenne, l'unité de gestion du projet opère d'une manière transparente et participative en étroite concertation avec les participants au projet;

- iv) activités de sensibilisation et de renforcement des capacités visant à doter les institutions locales, les dirigeants et les partenaires d'exécution, y compris le secteur privé, des moyens d'atteindre les groupes cibles du projet.

**F. Les calculs du logiciel Costab et le budget du projet prennent en compte la pauvreté**

38. La part d'investissements allouée aux différents groupes cible peut être suivie au moyen de la spécification des éléments suivants:
- i) le coût global des activités et sous-composantes spécifiques ciblant les plus vulnérables;
  - ii) le personnel travaillant spécialement avec ces groupes (ressources humaines);
  - iii) le pourcentage de dons complémentaires affecté à des groupes spécifiques.

**G. Élaborer le manuel d'exécution du programme et définir les modalités d'exécution**

39. Si l'on veut que le manuel d'exécution du programme traite convenablement du ciblage au niveau du projet, il faut:
- i) envisager le recrutement d'un responsable de l'inclusion sociale et du ciblage;
  - ii) décrire les partenaires qui mettront en œuvre la stratégie de ciblage (par exemple, ONG locales, autres organismes de développement, ministères sectoriels, programmes de protection sociale);
  - iii) Spécifier le processus de ciblage (ciblage communautaire; critères de pauvreté; prise de décision, y compris la composition des comités de sélection);
  - iv) Fournir dans le manuel d'exécution du programme une description plus détaillée des modalités d'exécution et une définition exacte du processus et des outils de ciblage, comme indiqué dans l'encadré 2.

## Encadré 2

- **Indiquer clairement les outils, procédures et processus** permettant de sélectionner les communautés en fonction de la pauvreté et de critères relatifs au potentiel économique
- **Décrire les approches qui permettent de privilégier les populations les plus pauvres, pauvres ou vulnérables**
- **Donner des exemples de meilleures pratiques de ciblage** qui illustrent la façon dont le ciblage doit être mis en œuvre
- **Définir des procédures permettant d'améliorer la transparence, la participation des communautés et l'appropriation, et notamment:**
  - Information et sensibilisation concernant les critères et les procédures de participation de tous les groupes cibles visés
  - Transparence et accessibilité totale de l'ensemble des informations concernant le projet, notamment la hiérarchisation par ordre de priorité des participants sélectionnés
  - Description des réclamations et doléances des communautés et des autres parties prenantes locales
  - Enregistrement des informations relatives au nombre et aux types d'activités de consultation et de sensibilisation, en particulier le nombre et les caractéristiques sociales des participants, en tant qu'éléments du système de suivi-évaluation
- **Spécifier les indicateurs de suivi utilisés pour le ciblage** sur la base de la classification socioéconomique du groupe cible figurant dans le rapport de conception du projet
- **Intégrer le ciblage dans le plan de travail et budget annuel**
- **Élaborer les mandats:**
  - d'un responsable du ciblage et de l'inclusion sociale
  - des prestataires de services pertinents
- **Élaborer le plan de mise en œuvre du ciblage**, y compris les activités visant à étendre la portée sociale du projet et les activités de présélection des participants au démarrage:
  - i) Phase de démarrage (préinvestissement – généralement quatre à six mois)**
    - Activités d'information et de communication dans la zone du projet pour faire en sorte que les catégories cibles soient informées des activités du projet
    - Mobilisation sociale pour recenser les demandes locales et procéder à une présélection des groupes cibles
  - ii) Phase d'investissement**
    - Renforcement des capacités et sensibilisation pour renforcer les capacités des prestataires de services et des parties prenantes en matière de ciblage de la pauvreté
    - Définition des activités ciblant les populations les plus pauvres et les autres groupes cibles et description précise des différentes étapes
    - Ateliers et concertation sur les politiques

**ÉTAPE 3 et ÉTAPE 4: COMMENT? - SUIVRE LES PROGRÈS ET AMÉLIORER L'HARMONISATION AVEC LES ODD ET LE PRINCIPE CONSISTANT À NE LAISSER PERSONNE DE CÔTÉ**

- A. Procéder à l'intégration dans le Système de gestion des résultats opérationnels du FIDA - (indicateur de produit relatif à la portée et au ciblage fondé sur des indicateurs liés à la pauvreté propres au projet)**
40. Le système de suivi-évaluation doit comprendre des modalités de classement précises en lien avec la pauvreté et le statut socioéconomique. Par exemple, en l'absence d'indicateurs monétaires ou multidimensionnels de la pauvreté, les classifications socioéconomiques ou les outils de classement en fonction de la pauvreté utilisés par les pouvoirs publics peuvent être employés pour classer les groupes cibles selon leur niveau de pauvreté.
- B. Concevoir des mécanismes de suivi participatifs et axés sur l'apprentissage**
41. Cet élément peut également être considéré comme un produit spécifique du projet. Le suivi participatif et fondé sur l'apprentissage permet aux pauvres d'exprimer leurs besoins et leurs préoccupations pendant la mise en œuvre.
- C. Suivre les risques associés au ciblage de la pauvreté**
42. Les risques spécifiques associés au ciblage doivent être recensés lors de la préparation des PESEC et les mesures d'atténuation doivent figurer dans la note d'examen de ces procédures:



- i) Risque de couverture insuffisante. Des mesures d'autociblage et des mesures de facilitation sont mises en place pour inciter les groupes cibles à participer aux interventions.
  - ii) Détournement des ressources et accaparement excessif par les élites. Un solide système de suivi doit permettre à l'unité de gestion du projet de détecter tout accaparement excessif des ressources par les élites et d'adopter des critères plus stricts afin d'assurer une répartition plus équitable des avantages du projet.
  - iii) Exclusion sociale et conflits. La méthode de ciblage doit être adaptée aux groupes cibles de sorte à éviter les tensions sociales.
43. Les exigences minimales associées à l'élaboration d'une bonne stratégie de ciblage de la pauvreté et d'un solide dispositif de reddition de comptes à cet égard dans les documents de conception sont synthétisées ci-dessous:

## Encadré 3

- Il faut intégrer des **analyses de la pauvreté et des groupes cibles** dans le rapport de conception du projet afin de tirer parti de l'analyse réalisée dans le cadre du COSOP en consultation avec les parties prenantes locales, notamment les communautés rurales pauvres.
- **Il convient d'analyser le groupe cible en tenant compte de la pauvreté et des questions socioculturelles** sur la base des définitions nationales de la pauvreté et de la vulnérabilité.
- La théorie du changement du projet doit décrire clairement les moyens d'atteindre les populations les plus pauvres, pauvres ou vulnérables et de leur apporter des avantages.
- Il faut élaborer **une stratégie de ciblage** comportant les éléments ci-après:
  - la prise en compte des critères liés à la pauvreté et des priorités transversales pour sélectionner les zones cibles;
  - la définition précise des activités, des approches et des sous-composantes permettant d'atteindre des catégories spécifiques de populations pauvres et de leur apporter des avantages;
  - la mise en place de mécanismes de mise en œuvre de la stratégie de ciblage.
- Il convient de prendre en compte dans les calculs Costab et dans le plan de travail et budget annuel les **ressources financières et humaines** nécessaires à la mise en œuvre des activités de ciblage de la pauvreté.
- Les **partenariats** concernant le ciblage de la pauvreté doivent être clairement décrits.
- **Il faut décrire les mesures contribuant à la mise en place d'un environnement favorable.**
- Le cadre axé sur les résultats doit prévoir des indicateurs de portée, ventilés par niveaux de pauvreté, et un système participatif de suivi.

## C. Ciblage au cours de la mise en œuvre des projets

44. La mise en œuvre de la stratégie de ciblage du projet doit reposer sur les activités et processus antérieurement établis dans le rapport de conception du projet et sur les modalités et procédures de mise en œuvre définies dans le manuel d'exécution du programme.
45. Deux activités revêtent une importance cruciale dans cette phase du cycle de programme:
- i) le démarrage du projet (notamment la mission et la phase de démarrage);
  - ii) la supervision directe (notamment l'examen à mi-parcours) et les missions d'appui à l'exécution.

## ÉTAPE 2: QUOI? – APPUYER LA MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE DE LA STRATÉGIE DE CIBLAGE

### A. Examiner et renforcer le plan et les modalités de mise en œuvre définis dans le manuel d'exécution du programme

46. Cela doit être fait en étroite concertation avec le personnel de l'unité de gestion du projet, notamment le coordonnateur du programme, le spécialiste du suivi-évaluation et le responsable de l'inclusion sociale et du ciblage.
47. Il convient d'examiner et valider le plan de mise en œuvre du ciblage. Celui-ci doit comprendre un calendrier de mise en œuvre du projet bien conçu, assorti de la description des réalisations du projet et des échéances correspondantes.

### B. Sensibiliser à la stratégie de ciblage de la pauvreté et aux outils de ciblage du projet

48. La phase de démarrage commence par la tenue de l'atelier de démarrage et dure généralement de quatre à six mois. Pendant cette période, il convient de sensibiliser aux activités du projet afin de mobiliser la demande locale et d'encourager les populations à participer à ces activités.
49. Il faut utiliser les canaux de communication qui conviennent pour diffuser l'information au sein de la communauté concernant le futur investissement, l'éventail d'activités envisagé et les critères et procédures de sélection permettant d'accéder au projet. Ces canaux de communication peuvent être les suivants: stations de radio locales, organisations communautaires, groupements féminins, clubs de football pour les jeunes, églises, etc.
50. Le processus doit être documenté.

## ÉTAPE 3 ET ÉTAPE 4: COMMENT? - SUIVRE LES PROGRÈS ET AMÉLIORER L'HARMONISATION AVEC LES ODD ET LE PRINCIPE CONSISTANT À NE LAISSER PERSONNE DE CÔTÉ

51. Les missions de supervision directe, d'examen à mi-parcours et d'appui à la mise en œuvre constituent un instrument efficace sans équivalent s'agissant de suivre l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie de ciblage, de détecter les problèmes, d'apprendre des erreurs et de proposer des modifications pour atteindre davantage de pauvres et accroître l'impact.

### A. Évaluer l'efficacité de la stratégie de ciblage s'agissant d'atteindre le groupe cible souhaité et de lui apporter des avantages

52. La mission de supervision permettra d'évaluer la mesure dans laquelle le projet atteint les groupes cibles souhaités, notamment les populations les plus pauvres et celles qui sont difficiles à atteindre. La performance en matière de ciblage doit être évaluée sur la base des éléments suivants:
  - i) les données de suivi-évaluation disponibles qui dérivent d'outils et d'indicateurs mesurables quantitatifs et qualitatifs et combinent les deux;
  - ii) les points de vue des parties prenantes locales exprimées dans le cadre de discussions de groupes thématiques et d'évaluations rurales participatives;
  - iii) les points de vue des informateurs clés, notamment l'unité de gestion du projet, les prestataires de services et les organisations partenaires.
53. L'analyse et la note qui en ressort (de 1 à 6) doivent tenir compte des aspects suivants:
  - i) Rayonnement auprès des différents groupes cibles. L'évaluation doit porter sur la mesure dans laquelle les différents groupes cibles, tels qu'ils sont définis lors de la conception et dans le manuel d'exécution du programme, participent aux activités du projet et en tirent des avantages. Les méthodes de vérification s'appuient notamment sur les informations issues du suivi-

évaluation et sur des consultations des parties prenantes locales.

Les problèmes et les erreurs de ciblage, notamment la couverture insuffisante et l'accaparement des avantages par les élites, doivent être examinés avec le personnel de l'unité de gestion du projet et les prestataires de services afin qu'ils s'entendent sur les corrections potentielles à apporter.

- ii) Mise en œuvre (préparation et efficacité). La mise en œuvre de la stratégie de ciblage doit reprendre le plan de mise en œuvre élaboré lors du démarrage et s'appuyer sur les critères, les processus et les dispositions budgétaires établis dans le manuel d'exécution du programme. Si le projet en est à sa première année d'exécution, il convient d'évaluer le degré de préparation effective des agents d'exécution et du personnel de l'unité de gestion du projet en contrôlant leur niveau d'information sur la stratégie de ciblage. De même, il faut évaluer leur connaissance des initiatives du projet, des conditions de participation et des procédures concernant les différents groupes de bénéficiaires potentiels.
- iii) Validité des outils et méthodes de ciblage. L'efficacité de la méthode de ciblage doit être évaluée. Si nécessaire, il convient de formuler, en consultation avec les parties prenantes locales, des recommandations visant l'amélioration de l'approche.
- iv) Efficacité du système de suivi-évaluation concernant l'évaluation de la performance en matière de ciblage. Il faut évaluer le système de suivi-évaluation en fonction de son efficacité s'agissant de recueillir des informations tant quantitatives que qualitatives sur la performance du ciblage.

#### B. Proposer des modifications pratiques et des outils pour améliorer la performance en matière de ciblage

54. Des recommandations doivent être formulées concernant les façons d'améliorer le processus, les outils et la performance globale en matière de ciblage.

Tableau 3

<i>Normes minimales relatives à l'examen du ciblage dans le cadre des missions de supervision et d'examen à mi-parcours</i>	
i)	Il est nécessaire de s'assurer les services d'un spécialiste du ciblage pour l'inclusion sociale (femmes et hommes, jeunes, populations autochtones) lors de la mission d'examen à mi-parcours et il est souhaitable de bénéficier de la présence d'un spécialiste des questions transversales.
ii)	Il convient d'établir un profil de la pauvreté de la population cible s'il n'y en a pas dans le rapport de conception du projet ou s'il n'existe pas d'enquête de référence à ce sujet.
iii)	Il faut procéder à une évaluation de la stratégie de ciblage du projet en consultation étroite avec les participants aux projets, le personnel et les partenaires d'exécution, en tant que base de la détermination des ajustements à apporter pour atteindre plus efficacement les populations les plus pauvres, pauvres ou vulnérables dans les zones rurales.
iv)	En l'absence d'outils de suivi de la performance en matière de ciblage, il convient de fournir un appui technique pour aider le personnel du projet à intégrer des composantes de ciblage et d'inclusion sociale dans les activités de suivi-évaluation et de gestion des savoirs.
v)	Il faut déterminer et diffuser les meilleures pratiques et les enseignements tirés de l'expérience.

#### D. Ciblage à l'achèvement

55. Concernant le ciblage et la portée du projet, le rapport d'achèvement doit comprendre une analyse critique de la stratégie de ciblage du projet et une évaluation de la performance de ce dernier en la matière, en vue d'éclairer tant la reproduction à plus grande échelle du projet que les futurs projets et stratégies de pays.

**ÉTAPES 3 et 4: COMMENT? – SUIVRE LES PROGRÈS ET LES RÉSULTATS ET AMÉLIORER L'HARMONISATION AVEC LES ODD ET LE PRINCIPE CONSISTANT À NE LAISSER PERSONNE DE CÔTÉ**

56. L'évaluation de suivi du ciblage et de la portée doit couvrir les aspects suivants: modalités de mise en œuvre, stratégie de ciblage du projet, contribution de la méthode de ciblage aux résultats du projet et possibilités d'employer la méthode de ciblage dans la reproduction à plus grande échelle des activités au titre de nouveaux programmes.

**A. Enseignements tirés de l'expérience**

57. L'évaluation offre la possibilité d'examiner et de documenter les enseignements tirés de l'expérience en matière de ciblage. Ces enseignements doivent être systématisés et largement communiqués, notamment aux parties prenantes nationales.

Tableau 4

<i>Normes minimales relatives à l'évaluation du ciblage dans le cadre des missions d'achèvement de projet</i>
i) À l'achèvement du projet, il est nécessaire de s'assurer les services d'un spécialiste de l'inclusion sociale et du ciblage. Il est recommandé de bénéficier de la présence d'un spécialiste des questions transversales (nutrition, etc.).
ii) Il faut commencer l'évaluation thématique du ciblage par un examen du système de suivi-évaluation du projet, qui constitue la principale source d'information.
iii) Il convient de planifier les enquêtes et les activités de collecte de données au début du processus d'achèvement.
iv) Des méthodes d'évaluation participatives auxquelles les différents groupes cibles sont étroitement associés doivent être employées pour compléter ou valider les résultats des enquêtes.
v) Il est nécessaire d'organiser un atelier de parties prenantes rassemblant les groupes bénéficiaires, la société civile et les donateurs participants pour examiner les questions ayant trait au ciblage. Il est possible d'organiser des ateliers supplémentaires pour favoriser la participation de certaines catégories de la population.
vi) Il faut systématiser les meilleures pratiques et les enseignements tirés de l'expérience en matière de ciblage et déterminer les moyens les plus efficaces de diffuser les savoirs produits lors de la mission.

## Contexte de la révision des directives opérationnelles relatives au ciblage

### A. Cibles et indicateurs relatifs à l'objectif de développement durable lié à la pauvreté

1. L'état d'avancement de la réalisation du premier ODD (pas de pauvreté) est suivi au moyen d'un large éventail d'indicateurs. Ces indicateurs sont notamment un seuil d'extrême pauvreté international révisé, désormais fixé à 1,25 USD (indicateur 1.1.1), des seuils de pauvreté monétaire nationaux (indicateur 1.2.1) et des indicateurs multidimensionnels nationaux qui permettent de suivre l'évolution de la pauvreté sous toutes les formes (indicateurs 1.2.2)<sup>7</sup>. En accord avec la définition de la pauvreté figurant dans la politique du FIDA de 2006 en matière de ciblage et comme l'indique la Banque mondiale dans son rapport de 2018 sur la pauvreté et la prospérité partagée<sup>8</sup>: la pauvreté ne se résume pas à un manque de revenu et à une consommation déficitaire, mais se manifeste sous diverses formes: un faible niveau d'instruction, une mauvaise santé et des carences nutritionnelles, un accès insuffisant aux services essentiels et des conditions de vie précaires.
2. Outre ces indicateurs normalisés employés pour suivre l'évolution de la pauvreté au fil du temps, les groupes cibles visés par l'ODD 1 comprennent également les personnes souffrant de différents types de vulnérabilité. La cible 4 de l'ODD 1 est ainsi énoncée: "D'ici à 2030, faire en sorte que tous les hommes et les femmes, en particulier les pauvres et les personnes vulnérables, aient les mêmes droits aux ressources économiques et qu'ils aient accès aux services de base, à la propriété et au contrôle des terres et à d'autres formes de propriété, à l'héritage et aux ressources naturelles et à des nouvelles technologies et des services financiers adéquats, y compris la microfinance". En conséquence, outre les pauvres, les personnes vulnérables aussi doivent pouvoir accéder à un ensemble de ressources économiques, notamment les nouvelles technologies, les actifs et les services, afin de ne pas (re)tomber dans la pauvreté.
3. La cible 5 de l'ODD 1 a trait à la vulnérabilité face aux phénomènes climatiques extrêmes et à d'autres chocs et catastrophes d'ordre économique, social ou environnemental. Le renforcement de la résilience des pauvres et des personnes en situation vulnérable (contextes de fragilité et zones exposées aux catastrophes) aux fins de la réduction de leur vulnérabilité face aux chocs revêt une importance cruciale dans le contexte de l'ODD 1.
4. Ce rapide tour d'horizon des cibles de l'ODD 1 fait ressortir la variété des instruments liés aux seuils de pauvreté monétaire internationaux et nationaux et aux indicateurs multidimensionnels, qui permettent de recenser les groupes les plus susceptibles d'être laissés de côté, à savoir, les plus pauvres, et de leur accorder la priorité. Il souligne également qu'il faut prendre en considération d'autres facteurs de pauvreté, en particulier: i) les inégalités qui se recourent, par exemple le manque d'équité au sein des ménages; ii) la vulnérabilité face aux chocs d'origine climatique et aux chocs et crises d'ordre social, politique ou économique.

<sup>7</sup> Selon la Banque mondiale, pour étayer la concertation sur les politiques ou cibler les programmes visant à atteindre les plus pauvres, il est infiniment plus judicieux d'utiliser les seuils de pauvreté nationaux. Voir: <http://www.worldbank.org/fr/topic/poverty/brief/global-poverty-line-faq>.

<sup>8</sup> Voir Banque mondiale, *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing together the poverty puzzle* (Banque mondiale, 2018) (en anglais seulement): <http://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>.

## B. Cadre stratégique du FIDA et ciblage

5. Le Cadre stratégique du FIDA 2016-2025<sup>9</sup> permet de réaffirmer le mandat du FIDA<sup>10</sup> et l'objectif général de celui-ci en matière de développement, qui est d'investir dans les populations rurales afin que celles-ci parviennent à se libérer de la pauvreté et à assurer leur sécurité alimentaire grâce à des moyens d'existence rémunérateurs, durables et résilients. Le Cadre indique également que le FIDA s'emploiera à atteindre les objectifs stratégiques suivants: i) renforcer les capacités productives des populations rurales pauvres (objectif stratégique 1); ii) accroître les avantages que les populations rurales pauvres tirent de leur intégration au marché (objectif stratégique 2); iii) renforcer la viabilité environnementale et accroître la résilience face aux changements climatiques des activités économiques des ruraux pauvres (objectif stratégique 3).
6. Le Cadre stratégique mentionne le ciblage comme l'un des cinq principes d'action du FIDA<sup>11</sup>, qui sont ancrés dans l'identité et les valeurs de l'institution et imprègnent l'obtention de tous ses résultats en matière de développement. On peut y lire également que le FIDA "utilisera 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 [...] puissent développer, grâce à la fourniture d'une assistance en amont, les compétences et les moyens dont ils ont besoin pour y parvenir rapidement". En outre, le Cadre stratégique fait clairement ressortir la participation du FIDA à la mise en œuvre du Programme 2030 et son adhésion au principe directeur consistant à ne laisser personne de côté, comme en témoigne le message que le Fonds envoie plus fermement, à savoir, qu'il est possible d'aider les personnes sans ressources, généralement les groupes extrêmement pauvres et marginalisés, en renforçant leurs compétences et les moyens dont ils disposent afin qu'ils puissent tirer profit de l'intégration au marché à l'avenir.

## C. Modèle opérationnel amélioré et stratégies de ciblage dans le contexte de la Onzième reconstitution des ressources du FIDA

7. Dans le cadre de ses investissements, le FIDA ciblera les personnes les plus démunies et les pays les plus pauvres, en accordant la priorité aux interventions menées dans les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et en atteignant les populations en situation de pauvreté chronique dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. En outre, pour promouvoir une transformation inclusive et durable du monde rural, le FIDA doit faire face à six problèmes transversaux touchant les zones rurales: la pauvreté (ODD 1), la faim (ODD 2), les inégalités entre les sexes (ODD 5); le chômage des jeunes (ODD 8); les changements climatiques (ODD 13) et la fragilité (ensemble des ODD).
8. Au titre de son avantage relatif et dans le souci de promouvoir une transformation inclusive et durable du monde rural, le FIDA continuera à collaborer avec les gouvernements pour définir des politiques et investissements ciblés en faveur d'activités productives et à appuyer ces investissements dans le cadre du nouveau modèle axé sur les pays en vertu duquel le FIDA participera plus activement aux processus politiques nationaux et adaptera les programmes de pays aux besoins et priorités spécifiques des pays et des groupes cibles. À cet effet, il conjuguera au mieux: i) les politiques et investissements ciblés en faveur d'activités productives

<sup>9</sup> Voir le Cadre stratégique du FIDA 2016-2025 (2016):

<https://www.ifad.org/fr/web/knowledge/publication/asset/39369820>.

<sup>10</sup> Le FIDA œuvre à l'autonomisation des ruraux pauvres – femmes et hommes – dans les pays en développement pour qu'ils parviennent à accroître leurs revenus et à améliorer leur sécurité alimentaire. Sa mission est de permettre aux populations rurales pauvres de se libérer de la pauvreté. Voir FIDA (2012): <https://www.ifad.org/fr/document-detail/asset/39637383>.

<sup>11</sup> Les quatre autres principes sont les suivants: autonomisation; égalité des sexes; innovation, apprentissage et reproduction à plus grande échelle; partenariats.

qui visent à favoriser l'inclusion en améliorant les moyens d'existence des populations rurales pauvres en situation d'insécurité alimentaire; ii) les politiques et investissements de protection sociale complémentaires qui contribuent à remédier à la pauvreté monétaire, aux chocs économiques et à la vulnérabilité sociale. L'expansion de la couverture des systèmes de protection sociale constitue une autre cible de l'ODD1 (sa cible 3). Le FIDA n'y contribue pas directement au moyen des investissements qu'il appuie, mais il doit en tenir compte car l'expansion de la couverture sociale, notamment l'assurance sociale et l'assistance sociale, aura des répercussions sur ses groupes cibles.

9. Les stratégies de pays et les projets seront davantage axés sur la pauvreté et intégreront une analyse plus approfondie de cet aspect dans leurs phases de conception, de mise en œuvre, de supervision et de suivi-évaluation, afin que les stratégies de ciblage adoptées soient adaptées aux différents groupes cibles et contextes des pays.
10. Dans le rapport de la Consultation sur FIDA11, il est rappelé qu'aux termes du Cadre stratégique du FIDA, les groupes cibles comprennent également les victimes de catastrophes naturelles ou de conflits et l'appui à ces populations est considéré comme un volet indispensable du rôle joué par le FIDA pour favoriser une transformation inclusive et ne laisser personne de côté. Le rapport indique aussi que la direction révisera les directives opérationnelles relatives au ciblage pour renforcer la priorité accordée aux jeunes et qu'elle se penchera sur la question de l'inclusion des personnes handicapées dans les interventions du Fonds<sup>12</sup>.
11. Au niveau micro, les interventions du FIDA continueront à cibler les personnes les plus pauvres et les plus vulnérables et à privilégier en général les interventions agricoles. Le modèle opérationnel témoigne encore une fois de la volonté d'atteindre les groupes cibles définis dans la Politique du FIDA de 2006 en matière de ciblage, en particulier les femmes et les jeunes résidant en milieu rural, notamment concernant la création d'emplois.

#### D. Thèmes transversaux du FIDA et ciblage

12. Le FIDA "transversalise" également quatre domaines thématiques dans l'ensemble de ses opérations, à savoir, les changements climatiques, l'égalité femmes-hommes, la nutrition et les jeunes. Ces thèmes sont au cœur de certaines des cibles du Programme 2030, notamment en lien avec: l'ODD 2 ("faim zéro"), l'ODD 4 (éducation de qualité), l'ODD 5 (égalité des sexes), l'ODD 8 (travail décent et croissance économique) et l'ODD 13 (action climatique), qui ont des cibles spécifiques concernant les jeunes. Les progrès accomplis dans ces domaines contribueront aussi indirectement à la réalisation de l'ODD 1.
13. La mise en œuvre de la Politique en matière de ciblage a été reconnue comme étant l'un des principaux points d'entrée de l'application des principes transversaux puisque cette politique peut être utilisée pour donner une large place à l'inclusion des femmes tout en garantissant que le FIDA continue à privilégier les plus pauvres, les personnes marginalisées (notamment les minorités ethniques). Les directives ont été actualisées pour insérer les jeunes au nombre des groupes cibles et définir des stratégies de ciblage différenciées concernant les femmes, les hommes et les personnes handicapées (engagements liés à FIDA11).
14. Le ciblage constitue un axe de travail commun aux équipes multidisciplinaires chargées de l'élaboration des COSOP ou de la conception d'un projet spécifique. Il est attendu des équipes de conception qu'elles harmonisent leurs travaux conceptuels avec la politique et les directives opérationnelles relatives au ciblage pour mieux déterminer et caractériser les bénéficiaires des projets, leurs moyens d'existence et leurs besoins, et pour pouvoir formuler les mesures générales favorisant la transversalisation des quatre thèmes.

---

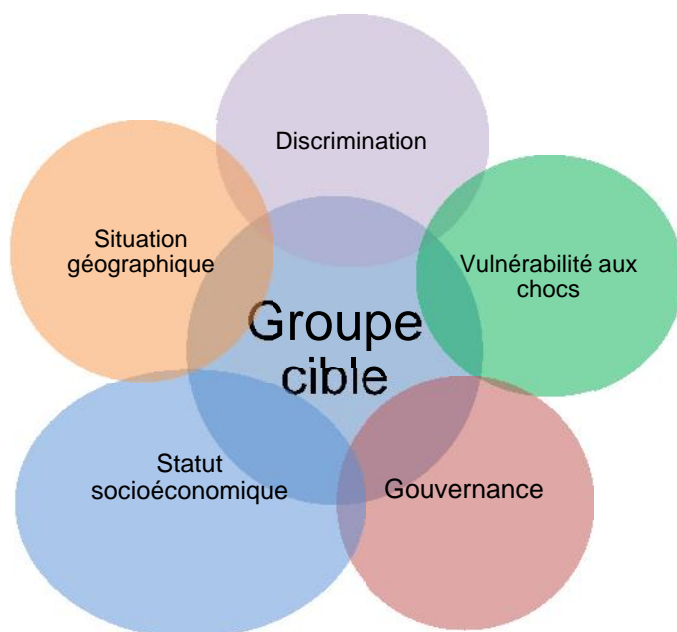
<sup>12</sup> Conformément à la Convention relative aux droits des personnes handicapées .

## E. Incidences des objectifs de développement durable sur l'approche du FIDA en matière de ciblage

15. Ainsi, l'état d'avancement de la mise en œuvre du Programme 2030 et de la réalisation des cibles de l'ODD lié à l'extrême pauvreté, à la pauvreté et à la vulnérabilité est suivi au moyen de divers instruments, notamment les seuils de pauvreté internationaux et nationaux et les indices multidimensionnels. Les cibles mettent également en avant la vulnérabilité face à la pauvreté et à ses facteurs, comme les changements climatiques, les catastrophes naturelles et les chocs et crises d'ordre social, politique ou économique. Dans le cadre du nouveau modèle du FIDA axé sur les pays, il est préférable d'employer des indicateurs nationaux plutôt que les seuils de pauvreté internationaux – même ceux qui ont fait l'objet d'une tentative d'ajustement au niveau de développement d'un pays donné – pour éclairer tant le ciblage géographique et le ciblage des groupes que la conception, le suivi, la supervision et l'évaluation du ciblage. Selon la disponibilité des données, il convient d'employer des indicateurs monétaires et des indicateurs multidimensionnels de la pauvreté et de s'appuyer sur des analyses de la pauvreté, des moyens d'existence et de la vulnérabilité. De plus, une évaluation approfondie du niveau de vulnérabilité socioéconomique des groupes cibles, les priorités variant selon le contexte du pays et les résultats d'une analyse de la situation du point de vue des thèmes transversaux, constitue la base indispensable des stratégies de ciblage. Idéalement, ces analyses doivent être intégrées dans l'étude contextuelle des PESEC, mais l'on peut aussi utiliser des projets de recherche et études spécifiques pour étayer la conception des COSOP axés sur les résultats ou de projets spécifiques.
16. Les groupes cibles souffrent de différents types d'inégalités découlant de facteurs tels que l'inégalité des revenus, les normes culturelles, les valeurs et les pratiques qui sont susceptibles de favoriser l'exclusion, la discrimination et la dévalorisation de certains groupes. Les sources d'exclusion ou d'inégalité peuvent être réparties dans cinq catégories, comme l'illustre la figure 1.



Figure 1

**Cadre d'analyse des multiples dimensions de la pauvreté et de la marginalisation**

**Discrimination:** Exclusion sur la base des identités assignées par la société, notamment le sexe, l'âge, le handicap ou l'appartenance ethnique.

**Situation géographique:** Isolement et éloignement, dégradation environnementale et accès difficile aux moyens de transport et aux services.

**Statut socioéconomique:** Pauvreté de revenus et pauvreté multidimensionnelle, accès inéquitable aux actifs et aux sources de revenus, indice de développement humain, insécurité alimentaire et nutritionnelle, composition des ménages et stratégies de subsistance.

**Gouvernance:** Lois, politiques, institutions rurales (organisations de producteurs, caisses coopératives d'épargne et de crédit, groupements d'entraide, instances décisionnelles communautaires), possibilités d'expression et de participation.

**Vulnérabilité aux chocs:** Populations exposées aux catastrophes naturelles, à la violence, aux actes criminels et à une insécurité alimentaire grave.

Source: "Leaving no one behind: A UNSDG operational guide for UN country teams (interim draft)" (Ne laisser personne de côté: guide opérationnel du Groupe des Nations Unies pour le développement durable à destination des équipes de pays des Nations Unies [Projet provisoire]), Groupe des Nations Unies pour le développement durable, mars 2019.

17. Une question importante qui suscite des préoccupations au sein du personnel du FIDA et a des incidences non négligeables sur l'application du principe directeur consistant à ne laisser personne de côté se rapporte au fait que certaines personnes extrêmement pauvres sont potentiellement capables de tirer parti d'un accès amélioré aux actifs et de l'ouverture de nouvelles perspectives – un concept souvent résumé par les références aux "pauvres exerçant une activité" ou aux "pauvres productifs" figurant dans certains documents d'orientation du FIDA. Comme indiqué précédemment, le Cadre stratégique indique clairement que le FIDA aidera les plus démunis, grâce à une assistance en amont, à acquérir les compétences et les moyens dont ils ont besoin pour pouvoir ensuite tirer parti des perspectives économiques fondées sur le jeu du marché.
18. Des évaluations récentes de programmes de transferts monétaires sociaux<sup>13</sup> et de modèles de reclassement<sup>14</sup>, tous deux centrés sur les populations extrêmement pauvres, montrent que ces interventions ont eu des incidences positives. Ces résultats ébranlent simultanément deux mythes: i) les transferts monétaires génèrent la dépendance; ii) les personnes extrêmement pauvres ne lancent pas

<sup>13</sup> Voir Davis et al., *From Evidence to Action: The Story of Cash Transfers and Impact Evaluation in Sub-Saharan Africa* (Oxford University Press, 2006), disponible en anglais: <http://www.fao.org/3/a-i5157e.pdf>.

<sup>14</sup> Voir Banerjee et al. "A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: Evidence from six countries", *Science*, vol. 348, Numéro 6236 (2015), disponible en anglais: <https://science.sciencemag.org/content/348/6236/1260799>.

d'activités productives durables susceptibles de leur permettre d'accumuler des actifs et d'augmenter régulièrement leurs revenus.

19. Outre l'exigence éthique de l'approche visant à ne laisser personne de côté promue dans le Programme 2030 que le FIDA est déterminé à satisfaire, il est démontré qu'il est possible de collaborer avec des programmes de transferts monétaires sociaux ou des interventions fondées sur un modèle de reclassement pour atteindre deux objectifs: premièrement et principalement, faire en sorte que les interventions du FIDA atteignent durablement les personnes extrêmement pauvres et leur apportent des avantages grâce à des synergies en matière de ciblage et, deuxièmement, améliorer la performance des interventions du FIDA en matière de ciblage grâce à des partenariats, comme prévu dans sa Politique de 2006 en la matière.

## Principes du FIDA en matière de ciblage

1. La Politique de 2006 en matière de ciblage énonce neuf principes généraux qui sont actualisés dans cette sous-partie<sup>15</sup>. Les principes actualisés, qui sont harmonisés avec le Programme 2030 et son principe directeur consistant à ne laisser personne de côté, ainsi qu'avec les derniers documents d'orientation du FIDA, notamment les engagements relatifs à la FIDA11, sont énoncés ci-après.
2. Cibler les populations les plus pauvres, pauvres ou vulnérables en milieu rural. Le FIDA cible les plus pauvres tant au niveau macro qu'au niveau micro. Au niveau micro, il s'appuiera sur une solide analyse de la pauvreté fondée sur des indicateurs monétaires et multidimensionnels de la pauvreté propres aux pays (cible 2 de l'ODD 1) ainsi que sur des analyses participatives des moyens d'existence pour évaluer l'accès de ces groupes aux différents types de ressources.
3. Aider ceux qui ont le moins de compétences et de ressources. Le FIDA fournira une assistance en amont à ceux qui ont le moins de compétences et de ressources afin qu'ils soient rapidement capables de tirer parti des nouvelles perspectives économiques. Dans certains cas, les instruments dont dispose le FIDA ne lui permettent pas d'atteindre ces groupes, qui relèvent davantage des secours d'urgence ou de l'aide humanitaire apportés par d'autres organisations jouissant d'un avantage relatif dans ces domaines.
4. Prendre en considération les personnes qui sont confrontées à de multiples formes de dénuement et sont plus susceptibles d'être laissées de côté. Le FIDA compte dans ses groupes cibles les personnes confrontées à de multiples sources de dénuement et d'inégalité interdépendantes, associées aux cinq facteurs concernés par le principe consistant à ne laisser personne de côté: statut socioéconomique, situation géographique, discrimination, vulnérabilité aux chocs et gouvernance (voir la figure 1 à l'annexe I). Les femmes, les jeunes, les peuples autochtones, les pasteurs et les minorités ethniques, les personnes handicapées, les personnes déplacées, les réfugiés et les personnes vivant dans des contextes de fragilité imputables aux changements climatiques, à la dégradation environnementale ou à un conflit constituent autant d'exemples de groupes souvent marginalisés. Ces groupes tendent à accéder plus difficilement aux actifs et à avoir moins de perspectives ou risquent davantage d'être spoliés de leurs actifs et de la source de leurs moyens d'existence pour des motifs débordant du cadre de la pauvreté monétaire. Il faut réaliser de solides évaluations de la pauvreté et des moyens d'existence, intégrant des analyses spécifiques centrées sur ces groupes, pour étayer les processus de ciblage.
5. "Transversaliser" les questions de l'égalité femmes-hommes, des jeunes, de la nutrition, de la durabilité environnementale et du climat lors de la mise en œuvre opérationnelle du processus de ciblage aux niveaux du programme de pays et des projets. Le processus de ciblage constitue le point d'entrée de l'intégration systématique des thèmes transversaux du FIDA.
6. Reconnaître la nature dynamique de la pauvreté et l'importance de s'attaquer à la vulnérabilité. Le processus et les méthodes de ciblage doivent tenir compte de la nature dynamique de la pauvreté, en particulier dans les contextes de fragilité associés aux risques climatiques, à la dégradation environnementale et à des conflits. Il faut mettre en place des mécanismes permettant la prise de mesures de ciblage réactives en cas de choc, notamment des systèmes d'alerte rapide et des dispositifs déclenchant l'intensification des interventions

---

<sup>15</sup> Pour consulter une comparaison plus détaillée entre les principes actuels et les anciens, voir la figure 1 à l'annexe I.

7. Harmoniser le ciblage avec les priorités, les politiques et les stratégies nationales relatives à la réduction de la pauvreté. Conformément à son nouveau modèle axé sur les pays, le FIDA harmonisera ses interventions avec les politiques nationales et contribuera à la mise en œuvre de celles-ci dans les domaines d'intervention qui le concernent. Il convient de mener un examen rigoureux des politiques relatives à l'éradication de la pauvreté rurale, au secteur agricole et au développement rural, à la sécurité alimentaire et à la nutrition, à la protection sociale et à la gestion des risques de catastrophes, ainsi qu'une analyse approfondie des politiques favorables aux groupes cibles, notamment les femmes, les jeunes, les peuples autochtones, les minorités ethniques et les personnes handicapées. Ces travaux doivent étayer les consultations associées à la conception des programmes de pays et des projets. En outre, dans le cadre de ses projets, le FIDA utilisera les instruments de ciblage employés par les pouvoirs publics, et les analysera et les améliorera en les conciliant avec sa méthode de ciblage au niveau local.
8. Atteindre les plus pauvres au moyen d'un ciblage direct ou indirect. Dans certains cas, il pourra être nécessaire d'intégrer dans les interventions du FIDA des personnes aisées, en raison d'interdépendances économiques et commerciales ou de la nécessité de les mobiliser en tant que chefs de file ou innovateurs, d'éviter les conflits, ou les deux. Dans ce type de cas, il convient d'en expliquer le bien-fondé et de fournir des justifications. En outre, il faudra démontrer clairement dans la théorie du changement sous-tendant le projet la façon dont les plus pauvres tireront des avantages des interventions ciblant les personnes relativement aisées. Des indicateurs de suivi des avantages atteignant les plus pauvres devront être intégrés dans le cadre logique.
9. Expérimenter des approches de ciblage novatrices. Il convient d'expérimenter, d'évaluer et de documenter des méthodes de ciblage des groupes les plus susceptibles d'être laissés de côté et de diffuser les enseignements relatifs aux approches ayant eu de bons résultats.
10. Renforcer les partenariats existants et en établir de nouveaux. Il faut recenser à tous les niveaux les partenaires partageant la même vision, comme Cooperative for Assistance and Relief Everywhere, Building Resources Across Communities et le PAM, et travailler avec eux pour mettre au point une analyse commune de la dynamique de la pauvreté rurale dans différents contextes et des méthodes de ciblage performantes. L'accent doit être placé sur la mise en place de partenariats novateurs et complémentaires permettant d'atteindre les groupes cibles que le FIDA n'est pas en mesure de toucher avec ses propres instruments.
11. Adopter des méthodes consultatives et participatives de ciblage. L'approche du FIDA en matière de ciblage ne s'appuie pas seulement sur des outils de ciblage mais comprend aussi une série de mesures et procédures visant à inciter les plus pauvres et les autres groupes cibles à participer. Ce processus doit comporter des consultations participatives menées auprès de l'ensemble des parties prenantes, y compris les bénéficiaires potentiels, et être conduit d'une manière telle que les participants se sentent suffisamment en confiance et en sécurité pour exprimer librement leurs points de vue et leurs préoccupations. Il convient de mettre en place des mécanismes de retour d'informations pendant la mise en œuvre pour promouvoir la transparence et le caractère inclusif des activités ainsi que l'établissement d'un consensus.
12. Autonomiser et renforcer les capacités font partie des principes essentiels de l'action du FIDA et constituent les fondements de son approche en matière de ciblage. Le FIDA contribuera à améliorer la capacité de ses groupes cibles à accéder aux moyens de production, aux biens et aux services dont ils ont besoin pour améliorer leurs revenus et leur qualité de vie et, en même temps,

les aidera aussi à peser sur les prises de décision qui auront des répercussions sur leurs moyens d'existence.

## Vue d'ensemble des groupes prioritaires du FIDA

1. L'avantage relatif du FIDA concernant le travail mené avec les femmes, les peuples autochtones, les jeunes et les personnes handicapées, sous-tend sa mission essentielle qui est de cibler et d'autonomiser les personnes les plus pauvres et les plus vulnérables vivant en milieu rural. Son action est appuyée par une approche de ciblage centrée sur l'être humain, qui prend également en compte les conditions différenciées et propres au contexte des populations rurales pauvres.
2. La transformation structurelle visant à réduire la pauvreté a souvent été accompagnée d'un développement agricole et rural aboutissant à la transformation du monde rural. Ce développement est caractérisé par l'amélioration de la productivité agricole et l'accroissement des surplus commercialisables ainsi que par la diversification des systèmes de production et des moyens d'existence. Cependant, malgré tous les avantages apportés par la transformation du monde rural, celle-ci peut aussi avoir des retombées négatives, comme l'exclusion des catégories de la population dont la base d'actifs initiale ne permet pas de tirer parti de ce processus dynamique.
3. Étant donné qu'il fait partie des principes d'action du FIDA, le ciblage (conception et méthode) joue un rôle majeur en garantissant le caractère inclusif de la transformation rurale et de la transformation structurelle. Les groupes cibles du FIDA sont un reflet des inégalités qui se recoupent et rendent la voie à suivre pour sortir de la pauvreté particulièrement ardue pour les groupes exclus par la société et défavorisés, comme les peuples autochtones, les minorités ethniques, les femmes, les jeunes et les personnes handicapées. Il est démontré que les femmes, les peuples autochtones, les jeunes et les personnes handicapées sont infiniment plus vulnérables au regard des cinq dimensions de la marginalisation que définit le cadre du principe consistant à ne laisser personne de côté, à savoir, le statut socioéconomique, la discrimination, la situation géographique, la gouvernance, et la vulnérabilité aux chocs.
4. Le sexe, l'appartenance ethnique, l'âge et le handicap sont des facteurs enracinés dans les principaux aspects déterminant l'identité sociale d'une personne. L'identité sociale d'une personne, telle que fondée sur les normes sociales, rend cette personne plus ou moins apte à revendiquer un accès aux actifs et aux responsabilités décisionnelles. Les relations de pouvoir inégales liées au sexe, à l'âge, à l'appartenance ethnique et au handicap peuvent représenter des facteurs critiques de l'exclusion sociale, économique et politique et constituer les causes profondes de la pauvreté extrême, de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition. Les personnes souffrant simultanément d'inégalités multiples qui se recoupent tendent à être surreprésentées parmi les catégories les plus pauvres. Les racines de l'exclusion sont souvent ancrées dans des modèles historiques et politiques qui influent sur les dynamiques de l'inclusion et de l'exclusion à différents niveaux institutionnels, depuis ceux du ménage et de la communauté jusqu'aux échelons politiques de haut niveau. Si les groupes prioritaires ne sont pas suffisamment pris en compte, les politiques et interventions agricoles sont également susceptibles de renforcer les inégalités existantes en destinant les investissements à des zones ou à des cultures choisies pour contribuer à la croissance mais avec des retombées positives limitées sur les femmes, les jeunes, et les peuples autochtones. Le recours aux lois du marché peut involontairement favoriser les processus de concentration des terres et des ressources, souvent au détriment des actifs et des moyens d'existence des femmes, des peuples autochtones et des jeunes.

5. Les femmes rurales sont définies comme un groupe cible essentiel dans la Politique du FIDA de 2006 en matière de ciblage, qui recommande de leur accorder une attention particulière dans tous les groupes cibles sélectionnés. La réalisation d'analyses de la pauvreté et des moyens d'existence qui tiennent compte de la question de l'égalité des sexes en intégrant les points de vue distincts des femmes pauvres et des hommes pauvres constitue l'un des éléments fondamentaux de l'approche du FIDA en matière de ciblage. Les ménages dirigés par une femme, notamment veuves, mères abandonnées et mères célibataires, sont traditionnellement distingués dans les projets financés par le FIDA comme un groupe particulièrement vulnérable. En effet, dans la plupart des contextes, ces femmes vivent souvent dans une situation de pauvreté extrême, n'ont guère de qualifications professionnelles et ont une charge de travail importante, peu de temps disponible et une mobilité limitée.
6. Les femmes sont des actrices clés du secteur agricole, de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages et de la gestion des ressources naturelles. Elles travaillent à tous les échelons des filières – dans leur propre entreprise, dans le cadre des activités familiales ou en tant que salariées – et mènent un large éventail d'activités, souvent en utilisant leurs propres systèmes de savoirs. Mais elles travaillent généralement à titre marginal, comme travailleuses familiales non ou très peu rémunérées, et le stéréotype est qu'elles mènent des activités de peu de valeur, à moins que la situation ne soit rectifiée dans le cadre de projets. Les femmes prennent aussi part à diverses activités non agricoles pour diversifier leurs moyens d'existence, et assument la plus grande partie du travail domestique<sup>16</sup>. Les femmes souffrent souvent de formes multiples de marginalisation concernant: l'accès aux ressources essentielles et le contrôle de ces ressources (la terre, le crédit, les technologies, etc.); l'accès aux revenus, à la nourriture et aux avantages; les conditions de vie médiocres et l'exposition à la violence domestique; la charge de travail excessive dans la mesure où elles sont appelées à assumer des activités de procréation et des activités de production; la participation très réduite aux prises de décisions aux différents niveaux institutionnels.
7. Le FIDA a accumulé une somme considérable d'expériences en matière de ciblage tenant compte de l'égalité des sexes car il a expérimenté une gamme d'outils et de méthodes variés et adaptés au contexte et a diffusé les savoirs à ce sujet. L'un des principaux enseignements que le FIDA a tirés de son expérience est que le ciblage et l'autonomisation des femmes ne peuvent se faire sans la participation des hommes. Dans le cadre d'une approche relationnelle de la problématique femmes-hommes, il convient d'éliminer les normes discriminatoires, d'éviter les conflits entre les sexes et de garantir la durabilité et la répartition équitable des avantages.
8. Les peuples autochtones et les minorités ethniques sont souvent surreprésentés parmi les groupes sociaux pauvres et défavorisés et sont souvent marginalisés. Ils représentent 15% des pauvres dans le monde et une proportion importante des ruraux pauvres dans de nombreux pays. Leur sécurité alimentaire et leurs moyens d'existence dépendent de l'accès aux écosystèmes locaux qui, déjà mis en danger par la précarité des droits fonciers, sont également menacés par les nouveaux besoins d'une population croissante ou par l'invasion d'entreprises avides de ressources naturelles. En outre, les changements climatiques altèrent la productivité des terres et ont des répercussions sur un grand nombre d'espèces.
9. On estime à plus de 370 millions le nombre de personnes qui se définissent comme appartenant à des peuples autochtones, soit environ 5% de la population mondiale. Quelque 70% vivent en Asie et dans le Pacifique. Rien qu'en Amérique latine, on

---

<sup>16</sup> Voir la note pratique du FIDA: Ciblage de la pauvreté, égalité des sexes et autonomisation dans le cadre de la conception des projets. Genre, ciblage et inclusion sociale (2017).

compte plus de 826 peuples autochtones différents (et 200 autres vivaient en isolement volontaire), dotés chacun d'une langue et d'une culture distinctes. Un quart de la population latino-américaine est constitué de personnes d'ascendance africaine. Celles-ci forment un groupe distinct, subissant de graves violations des droits de l'homme et généralement touché par la pauvreté.

#### Encadré 1

##### **Personnes d'ascendance africaine**

Quelque 200 millions de personnes se définissant elles-mêmes comme d'ascendance africaine vivent aux Amériques. Qu'elles descendent de victimes du commerce transatlantique d'esclaves ou aient migré plus récemment, ces personnes constituent l'un des groupes les plus pauvres et les plus marginalisés. Comme les membres des autres groupes exclus, les personnes d'ascendance africaine sont confrontées à divers désavantages cumulés, à l'inégalité des chances et au manque de respect et de reconnaissance, ce qui a des conséquences sociales et économiques différenciées. Par exemple, un ménage d'ascendance africaine vit en moyenne moins bien qu'un ménage blanc mais un ménage d'ascendance africaine dirigé par une femme vit encore plus mal que s'il était dirigé par un homme. Certains groupes de personnes d'ascendance africaine – comme les Palenque en Colombie, les Garífuna en Amérique centrale et les Quilombolas au Brésil – présentent des caractéristiques analogues à celles de la population autochtone, notamment leurs liens historiques avec certains territoires, leurs institutions politiques et décisionnelles distinctes et leurs demandes concernant la protection des systèmes fonciers communaux.

10. En application des dispositions de la Politique du FIDA relative à l'engagement aux côtés des peuples autochtones (2009), la définition de travail des peuples autochtones est fondée sur les critères suivants:
  - priorité historique quant à l'occupation et à l'utilisation d'un territoire donné;
  - perpétuation volontaire de caractéristiques culturelles distinctes, pouvant inclure des aspects relatifs à la langue, à l'organisation sociale, à la religion et aux valeurs spirituelles, aux modes de production, aux lois et aux institutions;
  - autodéfinition en tant que collectivité distincte, et reconnaissance comme telle par d'autres groupes ou par les autorités nationales;
  - expérience d'assujettissement, de marginalisation, d'expropriation, d'exclusion ou de discrimination.
11. La politique fait également valoir que les approches de développement impulsé par les communautés sont particulièrement adaptées à la collaboration avec les peuples autochtones car ceux-ci ont une vision plus globale dans laquelle les écosystèmes et les systèmes sociaux et économiques s'interpénètrent.
12. Les jeunes ruraux constituent un groupe cible de plus en plus important pour le FIDA. Au niveau mondial, les jeunes femmes et hommes de moins de 30 ans représentent près des deux tiers de la population des pays en développement, et les jeunes âgés de 15 à 24 ans représentent un cinquième de cette population. En raison de leur accès limité à l'éducation et du manque de perspectives d'avenir dans les zones rurales éloignées, ainsi que de la fragmentation excessive des terres, tant les garçons que les filles résidant en milieu rural sont généralement dépourvus des actifs indispensables et sont exposés aux risques et à l'insécurité associés à des conditions de travail particulièrement médiocres. Cependant, le terme "jeune" est généralement compris comme désignant exclusivement les jeunes hommes malgré les différences importantes existant quasiment partout entre les bases d'actifs (effectives et attendues) et les moyens d'existence potentiels des jeunes femmes et des jeunes hommes. Les jeunes femmes ont souvent moins de moyens de gagner leur vie que les jeunes hommes. Elles sont plus exposées que leurs homologues masculins aux désavantages liés au sexe sur le marché du travail, notamment les violences sexistes, les salaires plus faibles et l'exploitation, et risquent d'accéder plus difficilement aux aliments nutritifs au sein du ménage. Les jeunes filles rurales sont au demeurant l'une des catégories les plus pauvres de la population rurale et méritent donc à ce titre de bénéficier d'un appui ciblé adapté. Les besoins des jeunes femmes et hommes autochtones



doivent aussi faire l'objet d'une attention particulière dans la mesure où ils sont exposés d'une manière disproportionnée aux risques présentés par les mariages précoces, l'isolement, l'insécurité alimentaire pendant les périodes de grossesse et d'allaitement, certaines vulnérabilités particulières et les pratiques discriminatoires. L'approche différenciée employée pour cibler les jeunes femmes et les jeunes hommes doit être ancrée dans une excellente compréhension de ce qui nourrit leurs aspirations spécifiques.

13. Enfin, il convient d'observer que le travail dans les filières peut s'avérer être la meilleure option pour les jeunes (voir aussi l'annexe VII) dans un grand nombre de zones rurales défavorisées. En effet, un grand nombre de jeunes préfèrent se lancer dans la prestation de services plutôt que de pratiquer directement l'agriculture. À la différence de leurs parents, ils aspirent généralement à ne plus être exploitant agricole. S'agissant de ceux qui souhaitent quand même rester dans le secteur de l'agriculture, les emplois auxquels ils aspirent sont "modernes" et requièrent de nombreuses connaissances. Il faut toujours tenir compte des capacités, des compétences et des aspirations spécifiques des jeunes pour concevoir une intervention relative aux filières.
14. Les personnes handicapées doivent franchir de nombreux obstacles pour faire pleinement partie de la vie de leur communauté et y participer. Ces obstacles sont la discrimination et la stigmatisation; le manque d'accessibilité de nombreux environnements physiques et virtuels; l'accès insuffisant aux technologies d'assistance, aux services essentiels et à la rééducation; l'absence du soutien qui leur permettrait de mener une vie indépendante, y compris l'accès limité au marché du travail et aux emplois rémunérés. De plus, partout dans le monde, les taux de pauvreté sont sensiblement plus élevés dans les ménages dont un membre est handicapé. Le handicap constitue une question transversale dans le programme des ODD comme indiqué dans le rapport phare des Nations Unies sur le handicap.
15. Les recommandations relatives aux moyens de fournir un appui aux personnes handicapées dans le contexte des ODD préconisent en particulier de compiler des informations ventilées sur les indicateurs de pauvreté et de sécurité alimentaire concernant les personnes handicapées et d'adopter des mesures contribuant à corriger le manque de possibilités d'emploi. Les mesures envisagées consistent notamment à fixer des quotas d'employés handicapés dans le secteur public et, dans certains cas, dans le secteur privé, à édicter des lois contre la discrimination sur le lieu de travail et à faire en sorte que tant les formations sur le développement des entreprises que les systèmes de microfinance intègrent la question de l'inclusion des personnes handicapées. Cependant, il n'existe pas de recommandation spécifique applicable aux interventions liées à l'agriculture, alors que dans de nombreuses zones rurales, non seulement les habitants sont plus exposés aux accidents susceptibles de les laisser handicapés, mais aussi, les personnes handicapées sont parfois exclues des activités agricoles dans certains contextes, ce qui peut aboutir à leur exclusion de la communauté et de toute possibilité de gagner sa vie. C'est pourquoi les personnes handicapées résidant en milieu rural sont plus susceptibles que d'autres de souffrir de la faim et d'une mauvaise nutrition. Les mesures visant à faciliter l'intégration des personnes handicapées dans les projets du FIDA peuvent avoir des conséquences majeures s'agissant de lutter contre les multiples facteurs de dénuement auxquels ces personnes sont confrontées. Pour commencer, il faudrait comprendre les différents besoins et capacités des personnes handicapées et les différents obstacles qu'elles rencontrent, ainsi que ce qui est propre aux personnes touchées par différents types de handicap, dans la mesure où les personnes handicapées constituent un groupe très hétérogène. Il est essentiel d'être conscient de cette hétérogénéité si l'on veut que le ciblage soit efficace.

16. Pour accorder la priorité à ces groupes cibles, il faut conduire une analyse de la pauvreté et des moyens d'existence spéciale et prendre des mesures particulières afin de s'assurer que leur participation aux projets du FIDA n'est pas entravée par des freins sociaux, économiques, culturels ou psychologiques à l'intégration. La méthode de ciblage du FIDA fondée sur des mesures d'autociblage et des mesures de facilitation ainsi que sur l'autonomisation et le renforcement des capacités est particulièrement indiquée s'agissant de s'attaquer à ces inégalités et facteurs de dénuement qui se recoupent et de favoriser la prise en compte de ceux qui sont le plus susceptibles d'être laissés de côté.

## Normes minimales relatives au ciblage des groupes prioritaires du FIDA (cycle de programme)

### A. Programme d'options stratégiques pour le pays

#### 1. Analyser la situation

L'analyse réalisée au stade de l'élaboration du COSOP porte sur les aspects suivants:

- i) le cadre politique et institutionnel relatif aux différents groupes prioritaires, y compris un examen des politiques, plans stratégiques, acteurs existants et potentiels partenaires;
- ii) la pauvreté et l'insécurité alimentaire, notamment les causes et la situation géographique, avec une ventilation selon les axes sociaux.

#### 2. Démontrer l'harmonisation avec les définitions et les politiques pertinentes du pays

Notamment en ce qui concerne les jeunes, les peuples autochtones, les minorités ethniques et les personnes handicapées.

#### 3. Mener des consultations auprès des principales parties prenantes nationales représentant les intérêts des groupes prioritaires

- i) Ministère chargé de l'égalité femmes-hommes, conseils nationaux sur le handicap et organismes analogues, organismes/commissions nationaux chargés de la question des peuples autochtones.
- ii) Organisations de la société civile locales, notamment les organisations de femmes, organisations nationales et infranationales de peuples autochtones (notamment en lien avec le Forum des peuples autochtones au FIDA), organisations de défense des droits des personnes handicapées.
- iii) En application de sa Politique d'engagement aux côtés des peuples autochtones, le FIDA travaillera en amont avec des représentants des peuples autochtones pendant tout le cycle du projet.

#### 4. Analyser et ventiler les groupes prioritaires dans le pays

- i) Principales catégories de jeunes ruraux (par exemple, exclus du système d'éducation, sans emploi ou sans formation, ventilés par âge, sexe, appartenance ethnique et niveau d'instruction), et en particulier problèmes et possibilités spécifiques liés aux moyens d'existence et à l'accès aux actifs, aux compétences et aux services.
- ii) Principaux groupes de peuples autochtones et problèmes et possibilités liés à leur moyens d'existence (sur la base des données ventilées par groupes ethniques et situation géographique si ce type de données existe).
- iii) Femmes rurales, une attention particulière étant accordée à l'âge, à l'appartenance ethnique, au handicap, au statut social, à la composition des ménages et aux problèmes et possibilités spécifiques liés aux moyens d'existence.
- iv) Personnes handicapées, notamment leur nombre (ventilé par sexe, âge et appartenance ethnique), les situations géographiques et la répartition des types de handicap.
- v) Matrice des groupes cibles, comprenant les jeunes, les femmes, les peuples autochtones et les personnes handicapées.

- vi) Informations sur la pauvreté, la sécurité alimentaire et les moyens d'existence ventilés par groupe prioritaire cible.

#### 5. Décrire la façon dont le FIDA ciblera les groupes prioritaires

- i) Adapter la stratégie de ciblage aux groupes prioritaires recensés, en mettant à profit les enseignements tirés de projets antérieurs et en reproduisant les approches ayant donné de bons résultats;
- ii) Décrire la stratégie de ciblage, les méthodes, les activités proposées et les accords de partenariat.
- iii) Accorder une attention particulière aux groupes prioritaires lors de la sélection des zones géographiques. Dans certains cas, la présence de peuples autochtones et de jeunes doit être considérée comme un critère revêtant un haut degré de priorité dans le cadre du ciblage géographique.

## B. Conception

#### 6. Analyser et ventiler les groupes prioritaires dans la zone du projet

Dans le cadre de l'analyse de la pauvreté et des moyens d'existence, le profil des groupes prioritaires résidant dans la zone est ventilé en fonction de l'âge, du sexe, de l'appartenance ethnique et du handicap. L'analyse est réalisée par un spécialiste du ciblage et des groupes prioritaires, lequel:

- fait l'examen des données disponibles et des données provenant de sources secondaires;
- mène des consultations et des discussions de groupes thématiques avec les groupes prioritaires résidant dans la zone du projet et fondées sur l'utilisation d'outils d'évaluation rurale participative et d'apprentissage actif participatif.

#### 7. Faire porter l'analyse sur:

- i) Les femmes. Écart entre femmes et hommes en ce qui concerne l'accès aux actifs, aux services et à la prise de décision et la répartition de la charge de travail; pauvreté à l'intérieur du ménage, une attention particulière étant accordée à la nutrition et à la sécurité alimentaire; principaux moyens d'existence et rôles et priorités spécifiques des femmes et des hommes dans les systèmes agricoles et les filières ciblées; normes sociales discriminatoires; situation de pauvreté propre aux adolescentes, aux femmes enceintes et allaitantes, aux femmes autochtones et aux cheffes de famille.
- ii) Les jeunes ruraux. Accès aux actifs (par exemple, infrastructures et machines agricoles), à la terre, à l'eau, aux marchés et aux services (par exemple, crédit et services de vulgarisation); parties prenantes et partenaires locaux; connaissances, niveau d'instruction et compétences, y compris les savoirs autochtones, alphabétisation et notions de calcul; désirs et aspirations; circuits d'émigration.
- iii) Les peuples autochtones. Évaluations socioculturelle et foncière; droit foncier coutumier et règles foncières informelles; parties prenantes communautaires, utilisateurs des terres et détermination de qui est habilité à accorder ou non son consentement éclairé, s'il y a lieu; institutions et systèmes de gouvernance; types de moyens d'existence; perceptions locales de la pauvreté et du bien-être; conséquences du projet proposé susceptibles d'aboutir à une modification du statut des terres, des territoires et/ou des ressources.

- iv) Les personnes handicapées. Obstacles à l'intégration dans le marché du travail ou à la conduite d'un travail indépendant ainsi qu'à la participation aux institutions rurales faisant partie intégrante de la vie économique et sociale; existence de quotas de postes réservés à des personnes handicapées dans le secteur public et dans le secteur privé; types de moyens d'existence ventilés par catégorie de handicap; cartographie des activités rurales dangereuses et propices aux accidents; stigmatisation et discrimination.

**8. Intégrer l'analyse des groupes prioritaires dans les PESEC, le contexte/bien-fondé stratégique et l'analyse de la pauvreté**

L'examen des PESEC doit être conforme aux dispositions de la Politique d'engagement du FIDA aux côtés des peuples autochtones. Lorsqu'il y a des répercussions sur des peuples autochtones, l'emprunteur doit obtenir le consentement libre, préalable et éclairé des communautés concernées, documenter la participation des parties prenantes et les consultations effectuées auprès d'elles, et élaborer un plan relatif aux peuples autochtones.

**9. Distinguer les groupes prioritaires comme des catégories cibles spécifiques et fixer des cibles et des quotas pour chacun des groupes**

- i) Distinguer les groupes prioritaires comme des catégories cibles en accordant une attention spéciale aux sous-groupes souffrant de formes de dénuement qui se recoupent (par exemple, les adolescentes, les femmes et les jeunes autochtones).
- ii) Fixer des cibles et des quotas plausibles et réalistes pour chacun des groupes. Les quotas sont établis en fonction du nombre effectif de groupes prioritaires résidant dans la zone du projet ainsi que du type d'investissement et des enseignements tirés de projets antérieurs. Les quotas doivent être réalistes et néanmoins suffisamment ambitieux pour remettre en cause le statu quo.

**Exemple 1**

**Ventiler les groupes cibles en tenant compte des groupes prioritaires**

Dans le cadre du **Projet de développement écologiquement durable de l'agriculture dans l'arrière-pays** (2016-2022) au Guyana, le groupe cible compte 6 000 ménages pauvres.

- Au moins 15% de ces ménages (900) sont dirigés par une femme.
- Au moins 75% des bénéficiaires du projet sont issus de tribus amérindiennes.
- Au moins 30% appartiennent au groupe d'âge des 15-35 ans.
- Au moins 50% des bénéficiaires du projet sont des femmes.

**10. Élaborer une stratégie de ciblage des différents groupes prioritaires assortie d'objectifs concrets, d'activités, de méthodes adaptées et de cibles**

La stratégie de ciblage doit être faisable, adaptée au contexte et culturellement acceptable.

- i) Utiliser des critères de sélection pour cibler les services et les ressources (par exemple les dons de contrepartie). Ces critères doivent reposer sur des caractéristiques sociales précises et faciles à déterminer et être approuvés par les communautés concernées. Il faut également prendre les dispositions voulues pour que:
- des critères fondés sur l'âge soient employés, rendant compte des différents groupes d'âges au sein de la population jeune (par exemple, 14-25 ans et 25-35 ans);
  - la situation d'emploi et le niveau d'instruction soient considérés comme des conditions de sélection dans le contexte du ciblage des jeunes;

- l'autodéfinition soit retenue comme le principal critère du ciblage des peuples autochtones;
  - la direction du ménage par une femme soit retenue comme un critère de sélection dans les zones où cette caractéristique constitue clairement un marqueur de la pauvreté.
- ii) Établir l'appartenance à des groupes prioritaires comme une condition d'accès aux ressources du projet. Cette condition devrait être une exigence figurant dans les plans d'activité élaborés par les acteurs des filières et les organisations de producteurs, s'agissant d'accéder aux dispositifs d'octroi de dons complémentaires mis en place par un projet. Lorsque c'est possible, la participation des groupes prioritaires peut aussi être retenue comme une condition à la constitution des groupements et au développement des organisations.

#### Exemple 2

#### Encourager l'intégration des jeunes rurales et des personnes handicapées dans les organisations rurales

Au El Salvador, les organisations rurales sont traditionnellement dominées par les hommes adultes. Dans le cadre du **Projet de développement rural et de modernisation pour la région Est**, les organisations rurales souhaitant obtenir un financement du projet doivent démontrer qu'au moins 15% de leurs membres sont des jeunes âgés de 14 à 24 ans, dont la moitié de femmes. Les filles sont également encouragées à prendre part aux activités de formation et de renforcement des capacités du projet en vue d'assumer des responsabilités de direction et de gestion.

Au Sénégal, dans le cadre du **Projet d'appui aux filières agricoles**, les jeunes hommes inscrits dans les clubs de football existant dans tous les villages sont encouragés à créer des groupements d'intérêt économique. Ces groupements voient leurs chances de bénéficier d'une assistance du projet augmenter s'ils se composent en bonne partie de jeunes femmes et d'autres membres de groupes vulnérables, notamment des personnes handicapées.

- iii) Définir un "menu" d'activités et de services qui soient en prise sur les intérêts et les besoins des groupes prioritaires et soient adaptés à leurs caractéristiques. À cet effet, on peut par exemple:
- mettre au point des technologies adaptées, en particulier pour les personnes handicapées, mais aussi à l'intention des femmes, des jeunes et des peuples autochtones;
  - adopter des méthodes à assise communautaire et des méthodes empiriques dans le cadre des services de formation et de développement des entreprises, et des approches axées sur la famille dans le cadre des activités de vulgarisation (pour mieux atteindre les femmes dans les ménages ayant un couple à sa tête et les jeunes filles susceptibles d'être "cachées" dans les ménages ruraux);
  - employer des approches de développement impulsé par les communautés pour cibler les ressources et les services destinés aux communautés autochtones et à l'autonomisation des groupes prioritaires;
  - mettre en place des dispositifs de rééducation à assise communautaire pour rapprocher les personnes handicapées de services sanitaires et sociaux intégrés;
  - adopter des modalités de planification tenant compte des aspects culturels pour favoriser les initiatives de développement autonomes qui valorisent et mettent à profit la diversité et l'identité culturelle et territoriale ainsi que les savoirs et les pratiques des peuples autochtones (par exemple, les systèmes alimentaires autochtones);
  - dans le cadre du développement des filières, sélectionner les cultures hautement nutritives essentiellement produites par les femmes et

génératrices d'emplois et investir dans la transformation et l'apport de valeur ajoutée;

- prévoir des trains de mesures d'appui à la nutrition à l'intention des femmes enceintes et allaitantes.

### Exemple 3

#### Valoriser la culture locale au Pérou

Tout projet bénéficiant d'un appui du FIDA au Pérou recourt à un processus public et transparent fondé sur le mérite (*concurso*) pour allouer les ressources aux communautés et peuples autochtones pauvres. Cette méthode n'a pas été introduite de l'extérieur mais s'est développée comme un élément faisant partie intégrante de la célébration traditionnelle de la Terre nourricière, *Pachamama Raymi*.

- iv) Mettre en place des mesures d'autonomisation et de renforcement des capacités pour faire en sorte que les groupes prioritaires, dont, traditionnellement, les membres n'ont guère voix au chapitre et ont peu de pouvoir, soient intégrés dans les instances décisionnelles liées à la planification et à l'allocation des ressources, comme les comités locaux, les institutions communautaires, les organisations d'agriculteurs, les plateformes de filières, etc. Dans le même ordre d'idée, il faut renforcer les organisations locales qui représentent les intérêts des groupes prioritaires ou en créer de nouvelles<sup>17</sup>.
- v) Définir dans le manuel d'exécution du programme les processus, les procédures et les modalités de mise en œuvre relatifs au ciblage des groupes prioritaires.
  - Intégrer un plan de mise en œuvre pour chaque groupe, qui spécifie des objectifs d'étapes vérifiables.
  - Éliminer les problèmes physiques et procéduraux freinant la participation des groupes prioritaires et, par exemple, aider les personnes handicapées à surmonter les obstacles physiques qu'elles rencontrent (notamment, promouvoir l'accès au matériel qui facilite leur mobilité), mettre en place des dispositifs d'octroi de dons de contrepartie qui n'exigent pas de contribution privée excessive, offrir des services de garde d'enfants pour permettre aux jeunes femmes de suivre des formations, etc.

#### 11. Créer un environnement favorable au ciblage des groupes prioritaires

- i) Encourager les parties prenantes et les partenaires à adopter une attitude plus propice au ciblage des groupes prioritaires et à prendre l'engagement de les cibler.
- ii) Lancer une concertation sur les politiques concernant l'égalité des sexes, l'autonomisation des femmes et les questions intéressant les peuples autochtones, les jeunes et les personnes handicapées et travailler dans ces domaines.
- iii) Faire en sorte que l'unité de gestion du projet opère d'une manière transparente et participative en étroite concertation avec les groupes prioritaires.

<sup>17</sup> Il peut s'agir d'organisations de personnes handicapées, de femmes ou de jeunes, ou d'organisations communautaires de peuples autochtones.

**12. Présenter les voies à suivre pour parvenir à l'autonomisation socioéconomique de groupes spécifiques**

Mettre au point et présenter les voies à suivre pour:

- i) transformer les relations femmes-hommes et atteindre les trois objectifs de la politique en matière d'égalité des sexes<sup>18</sup> dans le contexte de la théorie du changement;
- ii) parvenir à l'autonomisation socioéconomique des jeunes avec, notamment, l'intégration de l'emploi des jeunes dans les objectifs du projet;
- iii) parvenir à l'autonomisation des communautés autochtones.

**13. Accorder de l'attention aux groupes prioritaires dans le système de suivi-évaluation**

- i) Intégrer dans le cadre logique des indicateurs de portée ayant trait aux groupes prioritaires. Indicateur de base 1: Nombre de personnes bénéficiant des services promus par le projet, ventilé par sexe, âge, appartenance ethnique et handicap.
- ii) Intégrer des indicateurs tirés de l'indice de l'autonomisation des femmes dans l'agriculture.
- iii) Établir un système de suivi-évaluation participatif axé sur l'apprentissage pour suivre le nombre de participants appartenant à des groupes prioritaires et la qualité de leur participation, évaluer les avantages et créer un espace de dialogue et d'apprentissage.

**14. Planifier les ressources humaines et financières nécessaires à la mise en œuvre des activités ciblant les groupes prioritaires du FIDA**

- i) Planifier le recrutement de personnel capable de s'acquitter du mandat spécifique lié au ciblage et aux groupes prioritaires (notamment la connaissance de la langue locale).
- ii) Veiller à ce que les mandats relatifs aux prestataires de services tiennent compte des groupes prioritaires pour garantir l'accessibilité dans les passations de marché.
- iii) Affecter des fonds de projet à la mise en œuvre des activités ciblant les groupes prioritaires.
- iv) Organiser des formations sur la façon de travailler avec les groupes prioritaires à l'intention du personnel de projet.

**C. Phase de démarrage****15. Mener des activités de communication et de mobilisation sociale**

- i) La stratégie de ciblage des groupes prioritaires et son plan de mise en œuvre doivent être examinés et validés avec le personnel de l'unité de gestion du projet pendant l'atelier de démarrage.
- ii) Il convient de recenser préalablement les participants potentiels appartenant à des groupes prioritaires et de les atteindre dans le cadre de campagnes d'information et de mobilisation sociale conduites au moyen de canaux et d'instruments de communication adaptés (par exemple, emploi des langues locales, stations de radio, organisation de réunions à des heures convenant aux femmes, prise en compte des aspects culturels).

---

<sup>18</sup> Autonomisation économique, prise de décision et réduction de la charge de travail.



## D. Mise en œuvre: supervision et appui à l'exécution

### 16. Évaluer la performance du ciblage au regard des groupes prioritaires

Évaluer la mobilisation des groupes prioritaires dans la zone du projet et la participation de leurs membres aux activités ciblées et, à cette fin:

- i) examiner les données de suivi-évaluation et mener des consultations auprès des parties prenantes locales;
- ii) assurer le suivi du plan de travail et budget annuel pour garantir l'allocation de ressources suffisantes au ciblage des groupes prioritaires;
- iii) évaluer l'efficacité et la situation d'avancement de la stratégie et des outils de ciblage et formuler des propositions pour les améliorer;
- iv) documenter les enseignements tirés de l'expérience et les pratiques optimales ayant trait au ciblage des groupes prioritaires.

## E. Achèvement

### 17. Évaluer la performance et l'impact

- i) Mener des consultations auprès des groupes prioritaires.
- ii) Recenser les approches de ciblage novatrices et étudier le potentiel de transposition.
- iii) Systématiser les enseignements tirés de l'expérience et les pratiques optimales ayant trait au ciblage des groupes prioritaires en vue de les diffuser largement.

## Bonnes pratiques en matière de ciblage dans le cycle de programme

### I. Programmes d'options stratégiques pour les pays

#### A. Système de classement du groupe cible

1. L'exemple ci-dessous montre comment le système de classement du groupe cible peut être ancré dans les définitions nationales en comprenant différentes catégories de pauvres, notamment les plus pauvres. Les femmes et les jeunes sont distingués comme des groupes spéciaux.

##### Encadré 1

##### Définition du groupe cible dans le COSOP pour la République dominicaine (2017-2022)

**Analyse de la pauvreté:** Le COSOP 2017 pour la République dominicaine repose sur des données fournies par l'Institut dominicain de recherche agricole et forestière et des données tirées de l'indice des conditions de vie. En outre, selon des estimations issues de l'enquête nationale sur la population active, la pauvreté serait principalement associée à la diversification insuffisante des sources de revenus et à la dépendance à l'égard de l'agriculture. En conséquence, les investissements du FIDA cibleront 220 000 familles rurales pauvres et vulnérables appartenant aux catégories suivantes:

- Familles de producteurs agricoles dont la production est destinée au marché ou à la consommation familiale.** Un grand nombre de ces familles disposent de moyens d'existence plus diversifiés mais, pour 40% d'entre elles, l'agriculture représente la seule source de revenus. Les familles vivant exclusivement de la production agricole sont aussi pauvres que les familles d'ouvriers agricoles et sont les plus vulnérables en cas de crise économique.
- Familles de salariés dépourvues d'accès à la terre agricole.** Les moyens d'existence de ces familles sont moins diversifiés et sont tributaires de l'emploi dans des secteurs tels que l'agriculture, le tourisme et le bâtiment. Le travail salarié agricole constitue également la principale activité pour les jeunes immigrés haïtiens, notamment dans la partie occidentale rurale du pays.

Au sein de ces catégories, les femmes et les jeunes sont distingués comme des groupes spéciaux:

- Femmes.** Dans les zones rurales, les femmes accèdent plus difficilement que les hommes à l'éducation et aux moyens de production et reçoivent des salaires plus faibles. Les familles dirigées par une femme sont davantage touchées par la pauvreté monétaire et, compte tenu du taux d'émigration élevée chez les femmes, les jeunes filles prennent en charge le foyer à un âge précoce.
- Jeunes.** La majeure partie de la population rurale est jeune. Le taux d'activité chez les jeunes (de 15 à 24 ans) s'élève à 60%. Il est probable que ce chiffre soit plus faible dans les zones rurales où il est fréquent que les jeunes se livrent à des activités illicites et où les grossesses d'adolescentes sont nombreuses.

#### B. Définir la stratégie de ciblage dans les Programmes d'options stratégiques pour les pays

2. L'encadré 2 illustre les principaux éléments de la stratégie de ciblage du FIDA figurant dans des COSOP. Le COSOP pour la République dominicaine comprend une description des critères de ciblage géographique. Dans le cas du COSOP pour le Pakistan, les critères et processus de détermination des plus pauvres reposent sur le système national de cartes de pointage (score-cards) de la pauvreté.

##### Encadré 2

##### Exemples de stratégies de ciblage figurant dans un COSOP

**La stratégie de ciblage figurant dans le COSOP pour le Pakistan (2016-2021),** conformément à la Politique du FIDA en matière de ciblage et à partir des échanges menés avec les gouvernements provinciaux et fédéral, privilégie:

- quatre régions prioritaires (les provinces du Baloutchistan et de l'Azad Jammu-et-Cachemire et les territoires du Gilgit-Baltistan et du Penjab);
- les villages les plus pauvres situés dans ces régions;
- les ménages les plus pauvres, déjà recensés dans le cadre du Programme Benazir de soutien aux revenus (un programme de transfert monétaire) et validés par les communautés et les partenaires chargés de la mobilisation sociale.

Les personnes dont le score est compris entre 0 et 34 constitueront le groupe cible du FIDA, les efforts étant plus particulièrement centrés sur celles qui vivent dans une situation d'extrême pauvreté (score compris entre 0 et 11), de pauvreté chronique (score compris entre 12 et 18) et de pauvreté transitoire (score compris entre 19 et 23).

**Le COSOP pour la République dominicaine définit des critères de ciblage géographique précis. Il s'agit des suivants:**

- i) priorités nationales et complémentarité avec d'autres interventions;
- ii) niveaux de pauvreté;
- iii) exposition aux risques climatiques;
- iv) présence et capacités des organisations de producteurs;
- v) risques et possibilités en matière d'inclusion productive.

### C. Critères de ciblage géographique

3. Le tableau 1 présente les critères appliqués au ciblage géographique, classés par ordre de priorité. Ces critères doivent être ajustés au regard des priorités du gouvernement et des possibilités de complémentarité avec des programmes en cours.

Tableau 1  
**Critères de ciblage géographique**

<i>Degré de priorité et dimension de la pauvreté et de l'exclusion</i>	<i>Critère</i>	<i>Source/outil</i>	<i>Explication/justification</i>
Très élevé Inégalités verticales	Incidence et intensité de la pauvreté	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pauvreté multidimensionnelle</li> <li>• Pauvreté de revenus</li> <li>• Indice de développement humain</li> <li>• Cartes de la pauvreté</li> <li>• Études réalisées par des ONG</li> <li>• Priorités nationales en matière de réduction de la pauvreté</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si oui, préciser à quel niveau (régions, départements, districts, communautés)</li> <li>• Si la pauvreté et l'insécurité alimentaire et nutritionnelle ne sont pas considérées comme des critères prioritaires lors de la sélection de la zone cible, il faut le justifier clairement.</li> </ul>
Élevé Inégalités verticales	Insécurité alimentaire et nutritionnelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Évaluation de l'insécurité alimentaire réalisée par le PAM</li> <li>• Analyse de la malnutrition infantile réalisée par l'UNICEF</li> </ul>	
Moyen Thème transversal	Vulnérabilité climatique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse et cartographie de la vulnérabilité</li> <li>• Cartes de la vulnérabilité climatique</li> <li>• Systèmes d'observation de la planète et d'information géographique</li> </ul>	
Moyen Thème transversal	Présence de peuples autochtones ou de minorités ethniques	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recensement de la population</li> </ul>	Si oui, préciser qui ils sont et où ils sont concentrés
Moyen Thème transversal	Nombre de jeunes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recensement de la population et projections démographiques</li> </ul>	Les zones où l'incidence de la pauvreté est forte mais où le taux d'émigration des jeunes est élevé pourraient ne pas convenir à des investissements
Moyen Thème transversal	Présence et nombre de groupes marginalisés ou fragiles (réfugiés, personnes handicapées, pasteurs, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Études réalisées par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés</li> <li>• Recensement de la population</li> </ul>	Ce critère s'applique aussi aux pays touchés par un conflit ou sortant d'un conflit
Moyen à faible	Potentiel productif et agroécologique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plans d'investissement du Ministère de l'agriculture</li> <li>• Analyses de la résilience réalisées par la FAO et le PAM</li> <li>• Études réalisées par d'autres organismes de développement</li> </ul>	À ajuster au regard des considérations relatives à la pauvreté

## II. Conception

### A. Ventilation du groupe cible

4. Le Projet de développement de la production laitière au Rwanda montre comment différentes catégories de pauvreté et catégories sociales, y compris les bénéficiaires les plus pauvres du système de protection sociale, peuvent être ventilées et ciblées comme des acteurs effectifs ou potentiels de la filière laitière.

#### Encadré 3

##### Ventilation du groupe cible dans le Projet de développement de la production laitière au Rwanda

Le **Projet de développement de la production laitière au Rwanda** (2016-2022) est conçu pour promouvoir l'inclusion économique des agriculteurs pauvres et des agriculteurs les plus pauvres dans la filière laitière. Le Projet ciblera 80 000 petites exploitations laitières (avec élevage sans pâturage pour la plupart) et 20 000 pauvres grâce à la création d'activités non agricoles. Les pauvres sont ventilés dans les sous-groupes suivants:

- **6 000 bénéficiaires du programme Girinka ("une vache par famille pauvre")**, qui recevront une vache pleine et donneront la première génisse à un voisin satisfaisant aux conditions requises. Ces familles seront des ménages appartenant à la catégorie I du système national de classement par niveau de richesse (*Ubudehe*). Elles remplissent donc les critères établis dans le cadre du programme national<sup>19</sup> et disposent aussi d'un peu de terre pour produire du fourrage et des moyens nécessaires à la construction d'une étable.
- **15 400 jeunes aides agricoles** âgés de 15 à 24 ans travaillant comme salariés. Ce sont les ouvriers agricoles masculins chargés des travaux dans de nombreuses exploitations laitières, en particulier celles qui sont dirigées par une femme et où il n'y a pas d'homme adulte. En général, ces jeunes sont issus de familles très pauvres (catégories *Ubudehe* I et II).
- **5 400 femmes rurales**, âgées de 15 à 35 ans (en âge de procréer), qui tireront profit des nouveaux débouchés économiques et de la création de petites activités lucratives non agricoles.

### B. Conception d'activités ciblant les ruraux les plus pauvres

5. L'encadré 4 présente des exemples d'activités qui peuvent être ciblées spécifiquement sur les catégories les plus pauvres de la population (scénario 1) pour répondre à leurs besoins essentiels, améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle et contribuer à la génération de revenus et au renforcement de la résilience.

#### Encadré 4

##### Activités ciblant spécifiquement les plus pauvres

- Dans le cadre de l'**Initiative de reproduction à plus grande échelle du programme d'autonomisation rurale et de développement agricole** en Indonésie, les bénéficiaires sans terre ou pauvres en terres, notamment les ménages dirigés par une femme, sont invités à participer aux activités ayant trait à **l'aménagement de jardins potagers familiaux, à l'amélioration de la nutrition et à l'acquisition de notions financières de base**. Réunis par groupements, ceux qui aménagent un jardin potager familial produisent des légumes, exploitent des petits bassins de pisciculture et conduisent un petit élevage. Le programme a été initialement centré sur la consommation familiale, mais il est admis que certains agriculteurs puissent progressivement se lancer dans la vente des surplus sur le marché local.
- À Madagascar, différents projets ont adopté le Mécanisme de ciblage des vulnérables, un mécanisme de ciblage fondé sur la vulnérabilité. Cette approche consiste à fournir dans chaque site des moyens de production à un groupement de 25 personnes particulièrement vulnérables qui sont sélectionnées par leurs communautés.
- **En Ouganda, le dispositif d'accompagnement des ménages** encourage les ménages les plus pauvres à examiner la situation de leurs moyens d'existence et à concevoir des solutions pratiques. Dans le cadre de ce dispositif, les membres des ménages adhèrent à des groupements ou à des organisations rurales afin de pouvoir accéder aux activités de développement classiques.
- Au Bangladesh, le FIDA et d'autres partenaires du développement ont apporté leur appui à la constitution de **sociétés à contrat de travail collectif**, en tant que dispositifs "espèces contre travail" favorables aux pauvres ciblant les femmes extrêmement pauvres. Ces sociétés sont composées de groupes de ruraux défavorisés, notamment des femmes extrêmement pauvres, qui vivent à proximité de sites de construction de petites infrastructures et s'organisent pour être en mesure d'effectuer certains travaux de construction et d'entretien demandés.

<sup>19</sup> Mis en œuvre par le Ministère de l'agriculture, ce programme a été mis sur pied avec pour principal objectif de réduire les taux de malnutrition infantile et d'améliorer les revenus des exploitants agricoles pauvres. Ces objectifs sont directement atteints en offrant une génisse aux familles pauvres car cela leur permet de se procurer du lait plus facilement et les encourage à en consommer.

## C. Modèles de reclassement

6. L'encadré 5 présente un exemple de la façon dont la théorie du changement d'un projet peut suivre des voies différentes selon les caractéristiques de la pauvreté et des moyens d'existence des ruraux participant au projet. S'agissant des groupes les plus pauvres, une stratégie de reclassement est susceptible de les aider à accéder aux activités de développement classiques.

### Encadré 5

#### **Modèle de reclassement promu dans le Projet économique, social et solidaire à Kairouan (Tunisie)**

Le **Projet économique, social et solidaire (Kairouan)** en Tunisie constitue un excellent exemple de projet prévoyant une approche graduelle pour aider les plus pauvres parmi les pauvres. Fondé sur le dispositif public de transfert monétaire social, le Projet fournira un appui spécifique en faveur du renforcement des capacités des plus pauvres parmi les pauvres et de l'amélioration de leur accès aux infrastructures sociales afin qu'ils puissent accéder aux activités de développement classique. Cette initiative est mise en œuvre au titre de la composante 2 du Projet, qui porte sur l'intégration économique et les filières inclusives, reliant ainsi le scénario 1 au scénario 2.

Les groupes cibles prioritaires appartiennent à trois catégories: i) les membres des familles démunies à faible revenu telles que les définit le gouvernement (y compris les personnes âgées et les personnes handicapées); ii) les petits exploitants pratiquant une agriculture familiale; iii) les ménages ruraux travaillant dans le secteur de la transformation des produits et apportant une valeur ajoutée aux produits de la filière fournis par des petits agriculteurs.

#### **La théorie du changement du projet définit deux voies à suivre:**

- i) Les familles à faible revenu vivant dans des poches de pauvreté peuvent échapper à la pauvreté et s'affranchir du programme public d'assistance sociale grâce à des services de base améliorés (routes, eau potable, assainissement et électrification) et à un appui à long terme (ciblant plus particulièrement les femmes et les jeunes) destiné à la réalisation d'investissements dans des activités lucratives rentables.
- ii) Les familles à faible revenu qui sont parvenues à mener des activités économiques durables, les petits exploitants agricoles et les membres d'organisations de producteurs sont intégrés dans l'économie et les filières locales grâce à l'accès facilité aux services financiers et aux formations.

## D. Suivi des avantages directs parvenant aux plus pauvres lorsque le ciblage est axé sur les personnes relativement aisées

7. L'encadré 6 présente deux exemples de la façon dont il convient d'effectuer le suivi des emplois salariés ou des activités indépendantes créés au profit des plus pauvres lorsque l'intervention s'adresse à des personnes aisées (scénario 3).

### Encadré 6

#### **Suivre la création d'emplois au profit des plus pauvres**

Le **Projet d'appui à la croissance économique et à l'emploi en milieu rural** en Jordanie met l'accent sur la création d'emplois salariés ou d'activités indépendantes au profit des plus pauvres. La portée du projet chez les plus pauvres est suivie en fonction des critères établis dans le programme public d'assistance sociale. Les indicateurs suivants sont intégrés dans le cadre logique: **9 000 emplois-équivalents plein temps/possibilités de travail indépendant créés/assurés (deuxième niveau du Système de gestion des résultats et de l'impact du FIDA):** 50% pour les moins de 30 ans et les femmes (comptabilisés ensemble) et 33% pour les membres de ménages bénéficiant de l'assistance sociale.

Le **Projet en faveur de l'inclusion productive et de la résilience des familles rurales** en République Dominicaine prévoit un suivi de la quantité et de la qualité des emplois créés dans le secteur rural ou hors de ce secteur. L'emploi et le travail sont des thèmes abordés dans le questionnaire associé au système de suivi-évaluation. Des données sont collectées sur le nombre et le type d'emplois salariés créés, sur leur caractère saisonnier ou permanent, sur les caractéristiques sociales des travailleurs (sexe, âge, nationalité) et sur les améliorations des conditions de travail au fil du temps.

## II. Supervision et appui à l'exécution

### A. Évaluer la portée dans la population pauvre

8. Le tableau ci-dessous présente les critères à prendre en compte pour évaluer la performance du ciblage lors des missions de supervision et d'appui à l'exécution:

Tableau 2

#### Évaluation de la performance du ciblage et système de notation

<i>Exemple</i>	<i>Note</i>	<i>Portée dans les différents groupes cibles</i>	<i>Mise en œuvre (préparation et efficacité)</i>	<i>Outils et méthodes</i>	<i>Suivi-évaluation</i>
<b>Pakistan</b> Projet de réduction de la pauvreté dans le sud du Penjab, 2010-2020	<b>6</b>	Toutes les catégories souhaitées ont été atteintes.	La stratégie de ciblage est efficace.	Les cartes de pointage de la pauvreté permettent effectivement de repérer et de cibler les plus pauvres.	Le système de suivi-évaluation permet de suivre la portée du projet au sein des différentes catégories.
<b>Bosnie-Herzégovine</b> Programme d'amélioration de la compétitivité des producteurs ruraux, 2015-2020	<b>5</b>	Toutes les catégories ciblées sont informées sur les activités prévues. Une matrice de mesures visant l'amélioration de la participation des jeunes a été élaborée.	La stratégie de ciblage est efficace. Les capacités du personnel de l'unité de gestion du programme sont satisfaisantes. Les groupes cibles sont informés sur les activités prévues et sur les critères de participation.	Les indicateurs de ciblage sont efficaces. De nouveaux critères susceptibles d'entraîner des améliorations sont formulés pendant la mission.	Le système de suivi-évaluation permet de suivre la portée du programme au sein des différentes catégories.
<b>Sierra Leone</b> Programme de finance rurale et d'amélioration communautaire - Phase II, 2013-2022	<b>4</b>	Des progrès ont été accomplis au regard des cibles (50%) pour ce qui est des femmes et des jeunes, mais le projet a essentiellement ciblé les personnes appartenant aux quintiles de pauvreté supérieurs.	La mission renouvelle sa recommandation préconisant que tous les produits financiers proposés par les institutions de finance rurale soient mis au point avec la participation des femmes, des hommes et des jeunes.	Faible adoption de l'outil du système d'apprentissage actif sur la finance pour cibler les clients dépourvus de connaissance en la matière.	Le système de suivi-évaluation ne permet pas d'obtenir d'informations sur les bénéficiaires qui ont été atteints dans le cadre de groupements d'agriculteurs et ne sont pas comptabilisés actuellement lorsque les prêts sont enregistrés au nom d'un seul emprunteur.
<b>Lesotho</b> Projet d'appui à la production de laine et de mohair, 2014-2022	<b>3</b>	La sélection des groupes a débuté mais ne repose pas sur des critères précis.	La stratégie de ciblage n'est pas parfaitement opérationnelle en raison de la lenteur de la mise en œuvre et du fait que l'application de l'approche consistant à former des formateurs prend du temps.	La sensibilisation à la question du ciblage est faible, faute de l'existence d'un plan de mise en œuvre du ciblage.	Inefficace.

## Ciblage dans le contexte des projets de développement impulsés par les communautés

### I. Définition de l'approche de développement impulsé par les communautés

1. Le FIDA appuie de longue date des projets de développement impulsés par les communautés. En dépit d'une diminution de leur nombre après le pic atteint en 2001, ces projets gardent une importance et une pertinence considérables en tant que voie vers l'autonomisation des populations pauvres et marginalisées. Le Fonds définit l'approche de développement impulsé par les communautés comme une manière de concevoir et d'exécuter des projets de développement qui facilite l'accès des ruraux pauvres au capital social, humain et physique en mettant en place les conditions nécessaires pour:

- Transformer des agents du développement rural axés sur une approche de planification descendante en prestataires de services orientés vers les clients;
- Permettre aux communautés rurales de prendre en charge leur propre développement socioéconomique (s'appuyer sur les actifs communautaires);
- Donner la possibilité aux organisations locales – en particulier celles des ruraux pauvres – de contribuer à la conception et à la mise en œuvre des politiques et des programmes qui ont une incidence sur leurs moyens d'existence;
- Augmenter l'impact des dépenses publiques sur l'économie locale, au niveau des communautés.

Source: FIDA, *Community-driven development decision tools for rural development programmes* (2009).

2. On emploie le terme "développement impulsé par les communautés" pour désigner des projets de développement à assise communautaire dans lesquels les bénéficiaires locaux participent de manière active aux processus décisionnels et à la gestion des investissements<sup>20</sup>. Ces projets comprennent les fonds sociaux, les projets participatifs, la gestion communautaire des ressources naturelles et de nombreuses autres initiatives. Le principal objectif de ce type d'interventions est "d'inverser les relations de pouvoir de manière à favoriser l'agentivité des populations pauvres et à leur permettre de faire entendre leur voix"<sup>21</sup>.
3. La principale caractéristique du développement impulsé par les communautés est le passage à une conceptualisation dans laquelle les populations rurales pauvres sont des agents du changement et des partenaires de développement à part entière, plutôt que des destinataires passifs de fonds publics. On s'intéressera donc principalement à la manière dont un projet est conçu et mis en œuvre, plutôt qu'à ses composantes spécifiques. L'approche de développement impulsé par les communautés peut être employée pour un large éventail de services et de composantes, bien que, traditionnellement, la priorité et le point de départ soient les interventions visant à constituer des biens publics qui profitent à tous les membres de la communauté.

Encadré 1

#### Évolution de l'approche du développement impulsé par les communautés au Pérou

Le **Projet de gestion des ressources naturelles dans la Sierra méridionale (MARENASS)** a été le premier à utiliser la méthode des *concursos* au Pérou. Ce mécanisme régi par la demande implique l'organisation d'appels publics à propositions, dans le cadre desquels les communautés et les groupes présentent leurs projets et sont mis en concurrence pour l'obtention de financements. Le **Projet de développement du couloir Puno-Cuzco (CORREDOR)** a repris la méthode des *concursos* introduite par le projet MARENASS. Cependant, alors que ce dernier était principalement axé sur le financement d'activités de gestion communautaire des ressources naturelles, le projet CORREDOR a commencé à soutenir financièrement des plans d'activités de groupes de producteurs privés. Il a donc repris l'approche du développement impulsé par les communautés, expérimentée à titre pilote dans le projet MARENASS, en élargissant sa portée afin d'appuyer des propositions d'activités simples, à petite échelle, élaborées par des producteurs ruraux pauvres.

<sup>20</sup> Voir G. Mansuri et V. Rao, "Community-Based and -Driven Development: A Critical Review", World Bank Research Observer, vol. 19, n°1 (2004).

<sup>21</sup> *Ibid.*

4. Il est également important de souligner que le terme "communauté" ne désigne pas nécessairement une entité administrative. Il s'agit plutôt du lieu où on pourra donner à un groupe de personnes caractérisé par une forme ou une autre de revendication et de gouvernance collectives relatives à un territoire la possibilité d'influer sur les décisions qui ont une incidence sur leurs moyens d'existence<sup>22</sup>.
5. L'évaluation du programme de pays du Nigéria (2017) a permis de constater que les approches de développement rural impulsé par les communautés ont porté leurs fruits, car elles ont eu un impact à long terme durable sur les pauvres tout en encourageant l'efficacité et l'efficience. On constate en effet que, lorsqu'il est correctement géré, le transfert des ressources et du pouvoir de décision aux populations pauvres crée un sentiment d'appropriation, d'autonomisation et de responsabilité.

## II. Présentation des mesures de ciblage dans le cadre du développement impulsé par les communautés

6. L'examen du ciblage des projets appuyés par le FIDA<sup>23</sup> qui a été réalisé récemment montre que les projets impulsés par les communautés et régis par la demande peuvent être très efficaces pour apporter des avantages aux segments les plus pauvres de la population – en particulier les femmes, les groupes ethniques marginalisés et d'autres groupes vulnérables – et permettre leur participation aux activités. Cela étant, les communautés ne sont pas des entités homogènes, et l'efficacité du ciblage dépend de ce fait d'une combinaison de mesures complémentaires et synergiques. Les principales mesures de ciblage dans le cadre des projets de développement impulsés par les communautés sont présentées ci-après<sup>24</sup>.

### i) Ciblage géographique

7. Le ciblage géographique est généralement utilisé pour sélectionner les communautés les plus démunies, en particulier dans les pays où la pauvreté se concentre géographiquement dans des régions assez excentrées et reculées, qui sont souvent associées à des écosystèmes très fragiles, comme les montagnes, les forêts ou les zones arides. Dans certains pays, il s'agit principalement de communautés composées de minorités indigènes et ethniques et de groupes marginalisés, tels que les pasteurs. La sélection des communautés les plus pauvres s'effectue souvent à partir des données existantes relatives à la pauvreté et en consultation avec les parties prenantes locales<sup>25</sup>.

#### Encadré 2

#### Ciblage géographique au Maroc

Les projets appuyés par le FIDA au Maroc ciblent les secteurs de haute montagne, où se concentrent la pauvreté et l'extrême pauvreté. Au niveau des communautés, les projets utilisent une approche qui consiste à cibler la totalité d'un *douar* (unité territoriale de base du pays). L'existence d'infrastructures sociales de base est un critère essentiel pour la sélection des *douars* les plus démunis.

### ii) Analyse participative de la pauvreté et des moyens d'existence

8. Une cartographie sociale participative et un classement en fonction de la richesse à l'aide des outils d'évaluation rurale participative/évaluation rapide en milieu rural sont essentiels lors de la conception et du premier stade de l'exécution pour:

<sup>22</sup> Voir FIDA, "Community-driven development decision tools for rural development programmes" (2009).

<sup>23</sup> Voir FIDA, "Inception report: Revision of IFAD operational guidelines for targeting".

<sup>24</sup> Pour obtenir davantage d'informations sur le ciblage dans le cadre des projets de développement impulsés par les communautés, voir: FIDA, "Innovative approaches to targeting in demand-driven projects: Main report" (2004).

<sup>25</sup> Dans certaines situations (pays touchés par un conflit ou sortant d'un conflit, par exemple), la sélection des communautés peut reposer sur d'autres considérations, telles que la sécurité.



- i) répartir les membres de la communauté en fonction de leur pauvreté et de leur statut social, tout en tenant compte des perceptions locales de ces facteurs;
  - ii) définir des valeurs de référence afin de pouvoir estimer les écarts en matière d'impact et de participation aux activités du projet;
  - iii) définir l'éventail de biens et de services à proposer, en tenant compte des intérêts et des moyens d'existence de la population cible;
  - iv) formuler ou affiner les critères de sélection en prenant en considération les perceptions locales du dénuement et d'autres critères.
9. Le choix de l'éventail d'activités et des conditions de sélection doit toujours recevoir l'aval de la communauté.

### iii) Ciblage communautaire

10. Conforme à l'approche ascendante du développement impulsé par les communautés, le ciblage communautaire est une modalité qui fait participer l'ensemble de la communauté à l'identification des catégories de population les plus vulnérables et à la détermination des moyens qui permettront de s'assurer que ces dernières tireront également des avantages significatifs du projet. On parle de ciblage communautaire lorsque des groupes communautaires sont directement responsables d'une ou de plusieurs des activités suivantes:
- i) identification des destinataires des services, des dons et autres avantages procurés dans le cadre du projet;
  - ii) suivi de la mise à disposition de ces avantages;
  - iii) participation à un stade ou un autre du processus d'exécution.
11. La participation des groupes communautaires au processus de ciblage peut présenter un certain nombre d'avantages:
- i) Diminution des problèmes liés aux informations et amélioration de la performance en matière de ciblage. Les groupes communautaires disposeront en effet toujours de meilleures informations sur les besoins des populations locales. Avec cette approche, les ménages seront en outre moins tentés de fournir des renseignements erronés sur leurs actifs et leurs revenus. De meilleures informations et une connaissance plus approfondie des communautés locales débouchent sur une réduction des erreurs de ciblage, et améliorent ainsi la performance de ce dernier, ainsi que le suivi et la reddition de comptes. C'est la raison pour laquelle les projets appuyés par le FIDA peuvent également contribuer à rectifier des erreurs et des omissions dans les registres sociaux publics.
  - ii) Prise en compte dans le processus de ciblage des perceptions de la communauté s'agissant de la pauvreté et de la vulnérabilité. Il est important de savoir comment le dénuement est défini par la population locale afin de compléter les mesures traditionnelles de la pauvreté – lesquelles ne reflètent pas le vécu personnel ni les facteurs dynamiques sous-jacents. Cela peut être particulièrement important dans le cas des peuples autochtones, qui ont en général des notions de pauvreté et de bien-être propres à leur culture. Par ailleurs, il peut être difficile d'appliquer uniquement des critères de sélection d'origine externe.
  - iii) Réduction des coûts sociaux et financiers des mesures d'exclusion. Des informations de meilleure qualité peuvent diminuer les coûts d'administration, grâce à un partage plus efficace de ceux-ci, et augmenter ainsi les ressources mises à la disposition des populations pauvres. Elles peuvent également permettre d'atténuer certains coûts sociaux liés aux

mesures de ciblage direct (stigmatisation sociale, enquêtes intrusives, tensions sociales).

- iv) Renforcement de la cohésion sociale et des systèmes de gouvernance traditionnels. La participation des communautés peut également renforcer la cohésion sociale, le dialogue intracommunautaire et l'appropriation de l'intervention par les bénéficiaires. Elle peut de ce fait améliorer la gouvernance et la reddition de comptes de la part des institutions communautaires.

#### iv) Mesures d'autonomisation et de renforcement des capacités

12. Ces mesures sont fondamentales pour renforcer la participation et le pouvoir de négociation des populations les plus pauvres dans les processus de planification et de prise de décision. Les problèmes de marginalisation et d'exclusion ont souvent pour origine la manière dont les communautés gèrent l'accès aux ressources et le partage des pouvoirs. Pour remettre ces structures en question, il convient de mobiliser les groupes défavorisés.
13. Les activités de mobilisation sociale sont, à cet égard, indispensables, car elles posent les bases d'une participation effective des populations qui ont été traditionnellement mises à l'écart. Il s'agit d'un processus important de la phase de pré-investissement, qui nécessite qu'on lui consacre suffisamment de temps et de ressources. Les autres mesures de renforcement des capacités comprennent le développement organisationnel au profit des pauvres, l'accroissement des compétences de direction et l'alphabetisation.

#### Encadré 3

##### Activités de mobilisation sociale au Brésil

Les projets financés par le FIDA au Brésil investissent un temps et des ressources considérables dans la mobilisation sociale afin de permettre une participation efficace des différents groupes et communautés, en particulier les plus vulnérables, tels que les *Quilombolas*, les jeunes et les femmes. Dans le cadre de l'intervention axée sur la transformation productive dans les territoires de la Zona da Mata et de l'Agreste (situés dans l'État du Pernambouc, dans le nord-est du pays), les équipes chargées de la mobilisation sociale commenceront, une fois que les communautés cibles auront été sélectionnées, à encourager une large participation des ménages pauvres et à promouvoir le renforcement des organisations existantes. Une assistance sera fournie pour la réalisation d'un diagnostic participatif rapide qui permettra de déterminer les problèmes existants, les perspectives et les priorités d'un point de vue social, productif et environnemental. Ce processus aboutira à l'élaboration d'un plan d'investissement dans la production, qui définira les activités et les investissements à entreprendre pour encourager les changements souhaités par la communauté.

#### v) Définition des processus et des procédures de prise de décision

14. Il convient de définir clairement les processus et les procédures mis en place s'agissant de la sélection des destinataires afin d'assurer la transparence et de favoriser des processus démocratiques participatifs. Des réunions et des discussions publiques doivent être organisées dans le cadre du processus de sélection. La clarté et la transparence des procédures de prise de décision et de passation de contrats avec les prestataires de services peuvent renforcer la confiance et la participation de la part de groupes qui sont habituellement tenus à l'écart par des groupes ou des individus plus puissants. Par ailleurs, les modèles à utiliser pour présenter les plans d'activités et les sous-projets doivent être faciles à comprendre et à remplir.

#### Encadré 4

##### Prise de décision transparente dans le cadre de méthode des *concurso* au Pérou

L'utilisation de la méthode des *concurso* au Pérou suppose de mettre en place des "règles du jeu" claires et transparentes, et notamment de créer un comité de décision composé de membres indépendants et d'experts. Ce mécanisme permet d'instaurer un contrôle social, de gagner la confiance des groupes vulnérables et exclus et de les inciter à participer. Dans ce cadre, des fonds publics sont transférés directement aux parties prenantes locales, qui peuvent les utiliser pour financer des contrats d'assistance technique.

#### vi) Mise en place d'un environnement propice au ciblage de la pauvreté

15. Il s'agit ici de responsabiliser le personnel local, ainsi que les institutions partenaires, quant à la performance du projet en matière de ciblage de la pauvreté. La création d'un tel environnement suppose de réunir les conditions suivantes:
- i) Les membres du personnel local doivent être recrutés pour leurs compétences et leur capacité à travailler aux côtés des populations rurales pauvres, être formés à l'utilisation des méthodes participatives et adopter des attitudes favorisant les processus ascendants.
  - ii) L'Unité de gestion du projet doit être installée à proximité du groupe cible, de façon à pouvoir encourager la participation citoyenne.
  - iii) Les institutions locales pressenties dans le cadre du ciblage communautaire doivent être sélectionnées soigneusement, sur la base d'une évaluation de leurs capacités en matière de gestion, de leur connaissance des communautés concernées et de leur proximité avec les segments pauvres de la population.

#### vii) Atténuation du risque d'accaparement par les élites

16. Même lorsque les projets sont correctement exécutés, il demeure un risque d'accaparement des avantages par des communautés et des populations plus puissantes. Une bonne compréhension initiale des facteurs de pauvreté et du groupe cible, associée à l'élaboration d'une stratégie de ciblage complète, peut réduire significativement le risque d'accaparement excessif par les élites. Des mesures d'autociblage (définition de l'éventail d'activités en tenant compte de la situation des populations pauvres, par exemple) sont également essentielles pour rendre le projet moins attractif aux yeux des plus aisés. Les mesures d'atténuation du risque d'accaparement par les élites doivent être clairement définies dans le document de conception et le manuel d'exécution du projet.

##### Encadré 5

##### **Atténuation du risque d'accaparement par les élites en Indonésie**

Dans le cadre de l'**Initiative de reproduction à plus grande échelle du programme d'autonomisation rurale et de développement agricole**, le risque d'accaparement par les élites est géré à l'aide des mesures suivantes:

- i) formation à l'encadrement adéquate dispensée aux responsables désignés et mise en place d'un mécanisme d'enregistrement des plaintes;
- ii) sensibilisation des organismes d'exécution;
- iii) sélection des cultures/activités axée sur les femmes et les petits paysans;
- iv) large diffusion d'informations sur la sélection et le financement des sous-projets;
- v) demande d'un plan anticorruption pour le programme au Ministère de l'agriculture, en vue de son approbation par l'organisme de lutte contre la corruption;
- vi) mise en place d'un mécanisme communautaire pour la gestion des doléances;
- vii) report des principaux investissements, tels que les dépenses engagées dans les infrastructures et les machines, à la troisième année de l'intervention dans les villages, et restriction de la possibilité de bénéficier de ces investissements aux membres des groupes ayant mené à bien toutes les activités du programme au cours des deux années précédentes.

## Ciblage dans le contexte des investissements en faveur de filières

### I. Définition des filières favorables aux pauvres

1. On peut définir une filière comme un ensemble d'entreprises participant, à des degrés divers, à la série d'activités requises pour faire parvenir un produit, depuis la phase initiale d'apport des intrants, en passant par les différentes phases de production, à sa destination finale sur le marché. Les interventions d'appui au développement de filières favorables aux pauvres sont des initiatives qui encouragent l'inclusion et l'autonomisation des personnes pauvres participant à ces filières, en vue d'améliorer leurs moyens d'existence de façon durable tout en tirant parti des conditions propices et en gérant les contraintes de manière coordonnée.
2. Les facteurs suivants peuvent contribuer à une bonne performance en matière de ciblage:
  - i) sélection de produits nécessitant peu de terres ou d'investissements en capital, et utilisant beaucoup de main-d'œuvre non qualifiée;
  - ii) utilisation de critères de ciblage simples, vérifiables et appropriés au contexte;
  - iii) respect par les entreprises agricoles des exigences et des mesures favorables aux pauvres, en tant que condition d'octroi d'un appui dans le cadre du projet du FIDA;
  - iv) travail préparatoire au niveau communautaire et mobilisation des producteurs;
  - v) interventions précédentes dans le même domaine, qui ont établi une base productive et des savoirs locaux susceptibles d'éclairer une approche participative de la conception et de l'exécution.

### II. Présentation des mesures de ciblage dans le contexte des projets de développement de filières

#### i) Ciblage géographique

3. Lorsqu'on s'appuie sur des considérations liées à la production pour définir les priorités géographiques de projets de développement de filières, il convient également de tenir compte de critères fondés sur la pauvreté et l'insécurité alimentaire.

Encadré 1

#### **Ciblage géographique au Viet Nam**

Le **Programme de réduction de la pauvreté axé sur la production marchande dans la province de Ha Giang** au Viet Nam concentre son appui sur quelque 30 communes de cinq districts, sélectionnées en fonction des critères suivants: i) taux de pauvreté; ii) vulnérabilité face aux catastrophes naturelles; iii) engagement des autorités; iv) potentiel de développement de filières favorables aux pauvres; v) ampleur des projets d'appui en cours. La sélection des communes a été réalisée de manière à respecter un équilibre entre celles qui sont étroitement reliées aux marchés et celles, plus isolées, qui peuvent établir des liens avec l'aide des interventions d'appui au développement de filières.

#### ii) Mesures d'autociblage ou ciblage des cultures

4. Sélection des produits/cultures. L'une des mesures essentielles est le choix de cultures susceptibles de convenir aux groupes cibles, notamment des cultures nécessitant peu de terres ou d'investissements en capital et utilisant beaucoup de main-d'œuvre. Des critères relatifs à la sécurité alimentaire et à la nutrition doivent également éclairer le choix de la filière.

5. Lorsqu'on sélectionne une filière de produit, il est particulièrement important de faire la part des choses entre les avantages liés à des cultures potentiellement plus rentables et les risques supplémentaires auxquels les agriculteurs seront exposés, étant donné que leurs activités de production de cultures de base sont également pour eux une source de nourriture et de sécurité alimentaire.

iii) Utilisation de processus participatifs pour sélectionner une filière et la cartographier dans sa totalité

6. Une sélection et une cartographie participatives aident à déterminer les stades de la filière où les groupes cibles prioritaires sont susceptibles de se concentrer, les acteurs qui captent la plus grande partie de la valeur générée et les risques sociaux et les opportunités liés aux activités visant à rendre la filière plus équitable et plus durable. Il convient d'intégrer:

- i) une carte répertoriant tous les acteurs de la filière;
- ii) les relations entre les groupes cibles du FIDA et les autres acteurs de la filière;
- iii) la structure et le comportement des acteurs de la filière;
- iv) les rôles des groupes cibles du FIDA, ainsi que les contraintes auxquelles ils font face et les possibilités qui s'offrent à eux.

iv) Formulation de critères de sélection et de conditions pour l'inclusion des plus pauvres

7. Les critères de ciblage direct doivent être simples à appliquer et appropriés au contexte et aux filières cibles (superficie de terres ou taille de cheptel maximales, par exemple). On peut également opter, en fonction des ressources disponibles, pour l'utilisation de données d'enquêtes socioéconomiques robustes réalisées auprès des ménages.

Tableau 1

**Critères de sélection pour l'identification de différents groupes cibles de filières spécifiques en Bosnie-Herzégovine**

Pauvreté monétaire		Superficie des terres			Espèce fruitière arborescente
Niveau de pauvreté	Revenus	Baies/cornichons	Serres	Plein champ	
<b>Extrêmement pauvre</b>	Moins de 200 KM par membre du ménage	Jusqu'à 0,2	Jusqu'à 300 m <sup>2</sup>	Jusqu'à 0,5 ha	Jusqu'à 0,5 ha
<b>Pauvre</b>	De 201 à 400 KM par membre du ménage	De 0,2 à 0,5	De 300 à 800 m <sup>2</sup>	De 0,5 à 1 ha	De 0,5 à 1 ha
<b>À la limite de la pauvreté</b>	De 401 à 500 KM par membre du ménage	De 0,5 à 1	De 800 à 1500 m <sup>2</sup>	De 1 à 3 ha	De 1 à 3 ha

8. Des critères pour l'approbation de dons pour des investissements dans le développement de filières favorables aux pauvres doivent également être formulés de manière à favoriser l'inclusion des producteurs les plus pauvres et les plus vulnérables lorsqu'on arrive au stade de l'élaboration des plans d'activités dans le cadre d'un dispositif de dons de contrepartie. Il s'agit notamment de critères déterminant la manière dont les groupes prioritaires bénéficieront de l'investissement, et à quelle échelle.

v) Mesures d'autonomisation et de renforcement des capacités

9. L'exécution de projets de filières favorables aux pauvres dans des zones ayant déjà bénéficié de l'appui d'autres projets est une stratégie importante au regard de l'inclusion des groupes cibles du FIDA. Dans le contexte de l'approche progressive adoptée par le Fonds, un projet de filière favorable aux pauvres peut être intégré dans un projet de développement impulsé par les communautés axé

sur les facteurs propices manquants qui sont nécessaires pour faire participer les plus pauvres à un projet de filière.

10. Les mesures de renforcement des capacités sont essentielles pour permettre aux producteurs les plus vulnérables d'intégrer des filières plus structurées. Ces mesures mettent l'accent sur la constitution ou la consolidation d'actifs et sur l'accès de ces producteurs au financement et à des technologies appropriées, l'objectif étant de renforcer leurs compétences et leurs rôles dans la filière. L'apprentissage de la lecture, de l'écriture et du calcul et l'initiation aux notions financières, aux techniques de commercialisation et à d'autres compétences utiles sont également essentiels.

Encadré 2

**Renforcement de la participation des femmes à un projet à dominante masculine en Ouganda**

La phase II du **Projet de développement de la production d'huile végétale en Ouganda (2010-2019)** a mis en relation des petits producteurs d'huile de palme avec une plantation mère. Les femmes rurales pauvres sont l'un des principaux groupes cibles du projet, et ont été intégrées de plus en plus étroitement en tant que productrices et partenaires commerciales à mesure que le projet a élargi leur accès à la terre et à la sécurisation foncière et a favorisé leur entrée dans les organisations paysannes, y compris à des postes à responsabilité. Les ménages pauvres sont par ailleurs encouragés à participer au projet au moyen de **l'approche d'accompagnement des ménages**.

11. On peut aider les petits exploitants situés en haut de la pyramide, en tant qu'"agriculteurs chefs de file", à diffuser des savoirs et des compétences et à créer une demande supplémentaire pour ceux situés dans les niveaux intermédiaire et inférieur. Quant aux agriculteurs du niveau intermédiaire, on peut les aider à atteindre le sommet de la pyramide en les incitant à devenir des partenaires plus fiables des acteurs commerciaux des filières, dans le cadre d'activités rémunératrices et durables.
12. Les mesures d'autonomisation du processus participatif qui informe le choix des cultures et la cartographie des filières sont très importantes pour renforcer la capacité à long terme des producteurs ruraux pauvres à s'intégrer de manière durable aux marchés et pour favoriser des solutions gagnant-gagnant et respectueuses de l'équité entre les sexes dans le cadre du développement des filières. Il est important d'appuyer un renforcement des institutions et, en particulier, les capacités des organisations paysannes, non seulement pour réduire les coûts de production grâce à des économies d'échelle, mais aussi pour augmenter leur pouvoir de négociation et améliorer la gouvernance générale de la filière.
13. On peut envisager les mesures suivantes:
- i) aider les agriculteurs à s'organiser horizontalement, de manière que les communautés puissent agir collectivement et négocier avec les acheteurs de façon plus équitable;
  - ii) encourager les organisations paysannes à travailler avec plusieurs acheteurs différents afin de stimuler la concurrence entre ces derniers;
  - iii) renforcer l'accès des organisations paysannes à l'information sur les marchés et améliorer leurs compétences commerciales et leurs capacités de négociation;
  - iv) aider les organisations paysannes à apporter de la valeur à leurs membres en étendant leurs activités au-delà de la production primaire, vers des domaines comme le stockage, la transformation et le transport – cette mesure, lorsqu'elle repose sur un modèle d'activité solide, peut être très efficace pour dégager une plus grande rentabilité de la filière, mais une gestion rigoureuse et professionnelle est indispensable;

- v) veiller à ce que les membres des organisations paysannes aient accès de manière indépendante au financement (lorsque ce sont les acheteurs qui octroient des crédits à leurs fournisseurs, ils peuvent leur imposer leurs conditions).
14. On peut également aider les groupes les plus pauvres et les plus vulnérables à participer aux structures de gouvernance des filières, notamment aux offices de commercialisation, ainsi qu'aux plateformes et aux groupes de travail filière, en définissant des quotas de représentation des femmes et des jeunes ou en menant des activités de sensibilisation et de développement organisationnel au profit des pauvres. Ces mesures permettent de s'assurer que les préoccupations et les besoins des groupes cibles seront pris en considération dans le cadre des négociations, des arrangements contractuels et des activités des filières.

## Encadré 3

**Mesures d'autonomisation et de renforcement des capacités en Mauritanie**

En Mauritanie, le Programme **de lutte contre la pauvreté rurale par l'appui aux filières (2010-2016)** a appuyé le développement des filières (volailles, légumes, dattes, produits forestiers non ligneux, etc.) qui peuvent favoriser l'inclusion économique des populations rurales pauvres. Des mesures visant à donner les moyens aux populations cibles de participer au développement et à la gouvernance des filières ont également été mises en œuvre. La composante 1, relative à la **facilitation**, a été conçue pour identifier et mobiliser l'ensemble des acteurs des filières, pour aider à la création de groupes de travail filière et pour mettre en œuvre et coordonner la stratégie de ciblage. Les activités du programme ont été mises au point de manière participative, dans le cadre d'un plan de travail et budget de deux ans proposé par les membres de la filière eux-mêmes. Le programme a contribué à renforcer la capacité des organisations rurales cibles à aider leurs membres à devenir fonctionnellement alphabètes dans le domaine de l'aviculture et du maraîchage et à leur fournir un accès à la formation à la gestion, à l'organisation, ainsi qu'aux techniques avicoles.

- vi) Mesures visant à apporter des avantages directs aux groupes les plus pauvres et les plus vulnérables dans le cadre des activités menées avec les acteurs plus aisés des filières
15. Créer un environnement favorable, permettant aux plus pauvres de profiter de la création d'emplois. Un projet nécessite une stratégie et un ensemble de critères/d'outils, d'activités et de mesures de facilitation pour cibler les groupes les plus pauvres et les plus vulnérables qui se situent au bas de la pyramide. Les acteurs du marché doivent être sensibilisés à l'importance de la création d'emplois décents pour les plus pauvres, et au fait que des stratégies sont nécessaires pour obtenir des résultats optimums s'agissant de la quantité des emplois créés et de leur qualité.
16. Promouvoir le travail indépendant dans un éventail de services liés aux filières, en assurant une formation professionnelle et un appui technique et financier ciblés spécifiquement sur les jeunes et les autres personnes sans terre. La stratégie de conception des projets de filière devrait comprendre des activités visant à inciter les membres des groupes cibles du FIDA – en particulier ceux (par exemple les femmes et les jeunes) qui n'ont pas les actifs ou les compétences nécessaires pour se lancer dans la production primaire, ou qui ne souhaitent pas le faire – à se tourner vers la solution des microentreprises. Les stratégies de mise à niveau fonctionnelle/d'amélioration des produits jouent un rôle très important dans la création d'emplois dans les activités de transformation et d'ajout de valeur, notamment pour les femmes.

## Encadré 4

**Possibilités d'emploi salarié et de travail indépendant pour les femmes et les jeunes au Rwanda**

Le **Projet de développement de la production laitière** au Rwanda est un exemple d'intervention axée principalement sur la promotion de l'emploi salarié pour les jeunes et du travail indépendant pour les femmes:

- **15 400 jeunes aides agricoles** âgés de 15 à 24 ans ont des emplois salariés. Ces jeunes hommes travaillent en tant qu'ouvriers agricoles dans de nombreuses fermes laitières, notamment celles qui sont exploitées par des ménages dirigés par une femme et ne comprenant pas d'homme adulte. Ils sont généralement issus de familles très pauvres.
- **5 400 femmes rurales âgées** de 15 à 35 ans (en âge de procréer) pourront profiter de nouveaux débouchés économiques, notamment dans le cadre de petites entreprises non agricoles.

## vii) Suivi de la performance du ciblage

17. Il est important de distinguer les populations rurales très pauvres, pauvres et plus aisées. On peut recourir à des indicateurs fondés sur les revenus ou sur les actifs (superficie de terres exploitées ou nombre de têtes de bétail possédées) ou à d'autres caractéristiques pertinentes des groupes pauvres et défavorisés. Un suivi rigoureux de la performance du ciblage d'un projet est essentiel pour atténuer le risque d'accaparement excessif par les élites.
18. Il convient de mettre en place un système d'établissement de rapports spécifiquement conçu pour les projets de filière, ainsi qu'un système adapté de suivi-évaluation. Les systèmes de suivi-évaluation mis en place au niveau des projets doivent en particulier reposer sur des indicateurs d'effet pertinents, qui apportent des éclairages sur les incidences de la filière sur les plus pauvres et les plus vulnérables. Les indicateurs clés comprennent la création d'emplois ainsi que la sécurité alimentaire et la nutrition.

## Encadré 5

**La stratégie de ciblage efficace du Projet d'appui aux filières agricoles au Sénégal**

La stratégie de ciblage du **Projet d'appui aux filières agricoles** au Sénégal a été axée sur les mesures suivantes:

- i) sélection de filières dans lesquelles les femmes, les jeunes et les groupes vulnérables jouent un rôle prédominant, comme celles du sésame, du niébé, de l'aviculture et du millet;
- ii) choix de cultures qui présentent un fort potentiel en matière de croissance inclusive et d'amélioration de la nutrition, lesquelles ont un impact positif immédiat sur la sécurité alimentaire et l'état nutritionnel des enfants;
- iii) promotion des activités génératrices d'emplois dans les activités de transformation et d'ajout de valeur;
- iv) renforcement de la demande et des marchés au niveau local par la valorisation des produits locaux;
- v) adoption de technologies appropriées;
- vi) lancement d'une campagne d'information et de sensibilisation en partenariat avec des organisations de la société civile locales, notamment des organisations de femmes;
- vii) mise en place de mécanismes de sélection transparents et clairs, reposant sur des critères axés sur la vulnérabilité.

Grâce à leurs organisations, les femmes ont pu accéder à des intrants de bonne qualité et aux marchés. Ce processus a été facilité par un mécanisme de cofinancement progressif qui a permis aux organisations de producteurs de se constituer des actifs, tout en nouant des liens avec les opérateurs des marchés. L'accès aux technologies agricoles a fait gagner du temps aux femmes et a amélioré leur productivité. Grâce aux contrats de production, les femmes ont pu augmenter la quantité de fruits et de légumes qu'elles commercialisent et bénéficier d'un prix transparent et rémunérateur pour leurs produits. L'incidence de la malnutrition chez les enfants âgés de 0 à 5 ans a diminué.



## Ciblage dans le contexte des investissements en faveur de la finance rurale

### A. Généralités

1. Dans sa Politique en matière de finance rurale de 2009, le FIDA souligne son engagement à rechercher en permanence des méthodes plus efficaces pour offrir aux populations pauvres et aux petits paysans un accès continu à un large éventail de services financiers afin de leur permettre de se constituer des moyens d'existence durables. Le Fonds met en avant une approche axée sur l'orientation vers les marchés et sur les entreprises pour appuyer le développement des services financiers ruraux et répondre aux demandes des femmes et des hommes ruraux pauvres par des solutions appropriées dans ce domaine. Dans ce contexte, la Politique en matière de finance rurale souligne qu'il est important d'élaborer des systèmes financiers inclusifs et de favoriser l'innovation afin d'augmenter l'accès des populations rurales pauvres à un large éventail de services financiers (épargne, prêts destinés à financer les investissements et la constitution de fonds de roulement, assurances et envois de fonds, notamment). Cette approche découle du Cadre stratégique du FIDA et d'autres politiques institutionnelles majeures.
2. Faisant fond sur son expérience, le Fonds a pris l'engagement de rechercher des moyens de surmonter les principales contraintes qui empêchent les petits exploitants d'accéder au financement agricole. Il s'emploie en particulier à favoriser l'innovation dans la microfinance agricole, par exemple en faisant appel à des mécanismes de transfert de risques pour appuyer l'amélioration des moyens d'existence ruraux et des technologies au sein des populations éloignées et dispersées. Compte tenu des nombreux défis inhérents aux zones rurales, il est essentiel de mettre au point des produits et des mécanismes d'exécution innovants qui répondront aux divers besoins des groupes cibles du FIDA, notamment les femmes, les jeunes et les peuples autochtones qui vivent dans des endroits reculés.

#### Exemple 1

#### **Programme d'autonomisation des femmes rurales (Tejaswini), 2005-2018**

L'intervention a couvert des districts sélectionnés dans deux États (Maharashtra et Madhya Pradesh), qui disposaient chacun de leur propre unité d'exécution. Les principales composantes du programme portaient sur le renforcement des institutions de base, la finance rurale, les moyens d'existence (principalement dans l'agriculture) et le développement des entreprises. L'accent a été mis sur la mobilisation sociale, avec la création de groupes d'entraide en tant que principal instrument d'autonomisation des femmes, l'idée étant qu'ils permettraient à ces dernières d'accéder à des services financiers et de tirer parti de possibilités de constituer ou d'améliorer des moyens d'existence, et qu'ils offriraient par ailleurs une plateforme pour la fourniture d'autres services. Durant le programme, les membres des groupes d'entraide ont bénéficié de différentes ressources d'autonomisation et de formations dans des domaines tels que la gestion des groupes et la comptabilité, la prise de décision et la hiérarchisation des besoins, la gestion des conflits, la sensibilisation à l'égalité femmes-hommes, l'amélioration des revenus, la sensibilisation aux questions juridiques, et la gestion de la santé et de l'hygiène.

Les constatations de l'étude finale montrent qu'une proportion importante de femmes pauvres et vulnérables (72%) appartenant à des groupes sociaux marginalisés tels que des castes et des tribus répertoriées et d'autres classes défavorisées s'est organisée en groupes d'entraide avec l'aide du programme Tejaswini. Quelque 76% des ménages bénéficiaires du programme possédaient une carte de ration. (Ces cartes sont délivrées aux ménages qui se situent sous le seuil de pauvreté.) Dans le groupe témoin, 61% des ménages qui n'étaient pas membres d'un groupe d'entraide possédaient une carte de ration, contre 90% de ceux qui appartenaient à un tel groupe.

Le programme a mis en place un solide réseau institutionnel de groupes d'entraide et de fédérations dans les six districts d'intervention. La majorité des groupes d'entraide constitués dans le cadre du programme existe encore et mène une ou plusieurs activités génératrices de revenus. Les fédérations ont reçu l'appui des administrations du district et de l'État, et plusieurs mesures politiques ont été prises pour soutenir les activités rémunératrices de leurs membres. Le programme a par ailleurs permis d'améliorer les apports alimentaires et l'état nutritionnel des ménages bénéficiaires en les encourageant à adopter des habitudes alimentaires saines et des pratiques agricoles plus efficaces.

Dans l'État du Madhya Pradesh, le programme a coopéré avec une initiative des pouvoirs publics visant à créer des *Shaurya Dals*, ou "brigades du courage" (comités villageois composés de cinq à huit membres). Cette initiative a pour principal objectif de mobiliser les communautés contre le jeu, l'alcoolisme et la violence domestique, problèmes qui affectent directement le bien-être des femmes et de leurs familles. Le gouvernement du Madhya Pradesh prévoit d'étendre cette stratégie à l'ensemble de l'État.

3. Ciblage géographique. La stratégie de ciblage à utiliser variera selon que le financement rural sera une sous-composante d'un projet plus large ou le projet principal. Dans le premier cas, le ciblage géographique dépendra essentiellement des caractéristiques des composantes plus générales, tandis que dans le deuxième, les degrés de priorité définis pour le ciblage géographique pourront être complétés par une cartographie et une évaluation de la disponibilité de services financiers et de leur adéquation pour les groupes cibles du FIDA.
4. Les projets ont habituellement un point d'ancrage géographique; à défaut, ils risqueraient ne pas être en mesure d'atteindre les groupes cibles. Il faut donc s'attacher tout particulièrement à éviter un accaparement par les élites si les projets ne présentent pas de justification solide en matière de ciblage géographique. Des partenariats avec des institutions de microfinance axées sur les interventions et les outils favorables aux pauvres peuvent être utiles pour déterminer les zones prioritaires (non desservies) qui concentrent d'importants groupes cibles du FIDA.

#### Exemple 2

#### Éthiopie – Programme d'intermédiation financière rurale – Phase II

L'**objectif de développement** de ce programme était de fournir aux ménages ruraux un accès durable à un éventail de services financiers - mécanismes d'épargne, crédit, micro-assurance et transferts monétaires.

**Stratégie de ciblage.** Le ciblage global, s'agissant à la fois des lieux géographiques et des populations, découle de la nécessité de développer des institutions financières rurales qui soient opérationnellement durables ainsi que des systèmes visant spécifiquement à donner un accès aux ménages pauvres.

- **Ciblage géographique.** Le programme a appuyé le développement d'opérations de microfinance et la création de coopératives rurales d'épargne et de crédit dans des régions présentant un déficit d'accès et des zones pastorales.
- Une étude de faisabilité préalable a été réalisée en collaboration avec des partenaires tels que l'Agence des États-Unis pour le développement international, l'Organisation internationale du Travail et le Pastoral Forum, qui sont particulièrement bien placés pour travailler avec les communautés pastorales vivant dans ces régions.
- **Autociblage.** Les missions des institutions de microfinance (IMF) sont axées sur un engagement auprès des segments pauvres de la population. Les fonctions de ciblage principales (ciblage pour l'égalité des sexes et quotas de femmes, notamment) sont intégrées dans les procédures opérationnelles et commerciales des IMF et des coopératives rurales d'épargne et de crédit, ce qui aboutit à l'autoexclusion de la majorité de la population non pauvre. Les IMF recourent en général aux mêmes dispositifs financiers que la Grameen Bank (également appelée "banque des pauvres"), lesquels comprennent: des prêts collectifs avec garantie du groupe; une épargne obligatoire; des prêts de faible montant avec une augmentation progressive sur quatre ou cinq cycles; une sélection des clients au moyen de contacts locaux et de réunions; et la formation de groupes axés sur la sélection de ménages pauvres.
- **Suivi.** Certaines IMF recourent à la méthode du tableau de bord de l'indice de sortie de la pauvreté (*Progress out of Poverty Index*) pour identifier les clients et suivre leurs progrès. L'appui au développement institutionnel assuré dans le cadre du programme vise en outre à affiner les stratégies de ciblage pertinentes, tout en augmentant la proportion de femmes dans les clients.
- **Ciblage pour l'égalité des sexes.** Les IMF éthiopiennes mettent un accent particulier sur les femmes. Lorsque cela était nécessaire et indiqué, ces dispositions ont été prises pour imposer des quotas de femmes – notamment de femmes vulnérables.

5. Autociblage. Des mesures d'autociblage sont mises en place pour éviter un accaparement par les élites et inciter les groupes cibles du FIDA à participer. Plusieurs méthodes ont été élaborées par des organisations de microfinance pour toucher ces groupes cibles et éviter la participation de personnes plus aisées. Dans un certain nombre de pays africains, par exemple, des projets appuyés par le Fonds se sont tournés vers la méthode reposant sur les associations villageoises d'épargne et de crédit élaborée par Care International pour créer des petits groupes d'épargne et de crédit composés de femmes. Cette méthode a également fait ses preuves avec des groupes composés principalement de personnes analphabètes. Seule l'épargne interne est utilisée pour accorder des prêts aux membres du groupe; les fonds externes ne sont pas acceptés. En fin d'année ou à l'occasion d'une fête importante, la totalité des fonds du groupe est redistribuée à ses membres et un nouveau cycle commence.

6. Par ailleurs, lors de l'évaluation des produits et services financiers qu'on se propose d'appuyer dans le cadre du projet, il convient d'évaluer en quoi ils sont favorables aux pauvres. L'un des moyens consiste à fixer des soldes minimums pour les principaux produits de base de dépôt de fonds ainsi que les montants des prêts pour les produits de prêts ou les exigences de contrepartie.

#### Exemple 3

#### Programme de financement rural du Belize

**Objectif.** L'objectif global du **Programme de financement rural** du Belize était de contribuer à la réduction de la pauvreté et de l'extrême pauvreté dans la population rurale – hommes, femmes et jeunes – en augmentant les revenus et les actifs des petits paysans et de la population en général grâce à une amélioration des services financiers ruraux.

**Principal groupe cible.** Le principal groupe cible se composait de 11 000 ménages ruraux (40 000 personnes environ), dont 4 000 ménages (soit quelque 21 000 personnes) extrêmement pauvres. Il comprenait également des travailleurs ruraux salariés et des communautés autochtones. Quatre principaux sous-groupes ont été identifiés, à savoir les personnes pauvres, les personnes très pauvres, les jeunes et les femmes. (Des catégories spécifiques ont été créées pour les jeunes et les femmes.)

Le rapport d'achèvement de 2017 indique que le programme peut être considéré comme une réussite remarquable s'agissant de son objectif visant à mettre en place un système durable, régi par les institutions, d'**accès inclusif direct des populations rurales pauvres du Belize aux services financiers**, et à favoriser la fourniture de ce type de services à des milliers de ménages pauvres dans le pays.

**Ciblage.** Le programme devait être novateur, à la fois parce qu'il mènerait une **initiative pilote de ciblage innovant fondé sur le logement** et parce qu'il utiliserait comme modèle un partenariat public-privé dans lequel les coopératives de crédit recevraient un appui en matière de renforcement institutionnel et de renforcement des capacités qui leur permettrait de développer leurs opérations de crédit, de diversifier leurs services financiers et d'adapter ces derniers aux besoins de la population cible. Le programme a utilisé un ensemble de critères de sélection pour évaluer le niveau de pauvreté des ménages ruraux et déterminer s'ils étaient admissibles.

Six indicateurs de base directement liés aux conditions de logement ont été appliqués, et ont servi d'indice composite pour la mesure de la richesse.

- i) Un participant potentiel au programme était considéré comme très pauvre s'il habitait un logement:
  - i) sans aucune cloison interne; ii) avec un coin cuisine en terre battue ou un plancher en bois;
  - iii) avec un toit en chaume; iv) sans eau courante; v) sans électricité; vi) sans toilettes ou uniquement avec des toilettes extérieures. La valeur nominale du logement ne devait pas être supérieure à 10 000 BZD.
- ii) Une personne était considérée comme pauvre si elle habitait un logement avec: i) une cloison au plus; ii) un toit en zinc; iii) un sol (partiellement) en béton dans la cuisine ou le coin cuisine. Les logements de cette catégorie disposaient de l'eau courante à l'intérieur, de l'électricité et de toilettes intérieures. La valeur nominale du logement ne devait pas être supérieure à 10 000 BZD.
- iii) Une personne n'était pas considérée comme pauvre si elle habitait un logement avec: i) plus d'une cloison; ii) un sol en béton ou carrelé dans la cuisine; iii) l'eau courante; iv) l'électricité; v) des toilettes intérieures. La valeur nominale globale du logement était en général supérieure à 10 000 BZD.

Les conclusions de l'évaluation ont confirmé que ces critères de sélection étaient dans l'ensemble valides. Grâce à sa composante d'acquisition de parts dans les coopératives de crédit et d'incitations à l'épargne, le programme peut se prévaloir (compte tenu du nombre de membres admissibles) d'avoir aidé les six coopératives à gagner au moins 6 988 membres, dont pas moins de 57% de femmes. Les membres se composaient à 17% de jeunes, et à 35% de personnes considérées comme très pauvres (soit un résultat bien supérieur à l'indicateur de performance du cadre logique, qui prévoyait "au moins 15% de personnes indigentes ou très pauvres").

## B. Autonomisation et renforcement des capacités

7. Les coopératives villageoises d'épargne et de crédit sont un bon exemple d'approche de la microfinance appuyée par des composantes efficaces d'autonomisation et de renforcement des capacités comprenant: i) l'organisation des villageoises en petits groupes; ii) la mise en place d'une structure participative pour la gestion du groupe; iii) la détermination du montant à épargner chaque semaine ou chaque mois; iv) l'octroi de prêts au moyen des fonds épargnés. Ces coopératives bénéficient d'un appui important en matière de renforcement des capacités, destiné à les aider à gérer leurs comptes, à évaluer les demandes de crédit, et à accorder des prêts et percevoir les remboursements.
8. Une autre stratégie importante consiste à travailler avec les institutions de microfinance et les coopératives de crédit qui souhaitent étendre leurs services aux régions les plus pauvres et les plus mal desservies, au moyen d'incitations, d'un renforcement des capacités et d'un appui technique pour la conception de produits sur mesure.

## C. Environnement favorable

9. Les partenariats avec des initiatives dans lesquelles la microfinance fait déjà partie des éléments d'intervention de base peuvent constituer un moyen important de ciblage de l'alimentation. Les programmes d'affranchissement de la pauvreté qui disposent d'une solide composante d'initiation aux notions financières peuvent offrir aux personnes pauvres les compétences dont elles ont besoin pour diriger une microentreprise, en agissant en combinaison avec plusieurs autres interventions, notamment une initiative visant à maintenir le niveau de consommation de ces personnes sur la durée, afin qu'elles puissent tirer parti des services financiers, tels que le crédit, sans courir le risque de compromettre leur sécurité alimentaire et leurs moyens d'existence. En outre, les projets ou les composantes de finance rurale peuvent utiliser le ciblage aux fins d'affranchissement de la pauvreté et les dispositifs de transfert de programmes de filet de sécurité, puis leur ajouter des activités entrepreneuriales au moyen de formations, de dons destinés à l'acquisition d'avoirs et de crédits. Ce processus peut aider les personnes à développer des activités génératrices de revenus et à se constituer des actifs qui leur permettront de sortir de l'extrême pauvreté.

# Ciblage dans le contexte des investissements en faveur d'infrastructures rurales

## I. Définition

1. Les infrastructures rurales contribuent de manière significative à la réduction de la pauvreté en augmentant la connectivité et en améliorant les moyens d'existence ainsi que la sécurité alimentaire et la nutrition. La mise à disposition d'infrastructures rurales fait partie des principales priorités de nombreux gouvernements qui s'efforcent d'améliorer le bien-être des populations rurales et d'augmenter la productivité et la valeur ajoutée de l'agriculture et des autres activités économiques des zones rurales.
2. Les infrastructures rurales comprennent un large éventail d'infrastructures physiques, y compris des équipements de production d'énergie et de transport, des technologies de l'information et des communications, des installations d'approvisionnement en eau et d'assainissement, des systèmes d'irrigation et des marchés et des installations de stockage. Le FIDA a une longue expérience en matière de fourniture d'infrastructures rurales très diverses.
3. Cette courte annexe n'a pas pour objet de fournir des directives détaillées sur le ciblage des différents types de projets d'infrastructure. Elle vise simplement à présenter un échantillon de questions de ciblage décisives communes aux programmes d'infrastructures et à donner des indications générales sur les types d'infrastructures et les mesures de ciblage qui offriront le maximum d'avantages aux populations les plus pauvres et les plus vulnérables si une attention particulière est prêtée aux groupes prioritaires (femmes, jeunes, peuples autochtones et personnes handicapées).
4. L'expérience et les enseignements tirés des projets appuyés par le FIDA indiquent que le ciblage prend encore plus d'importance lorsque les règles sociales ne garantissent pas systématiquement l'inclusion des groupes vulnérables dans les processus décisionnels. Un examen des questions de ciblage dans les projets axés sur la demande (FIDA, 2004) a débouché sur les constatations suivantes:
  - Les infrastructures publiques apportent en général plus d'avantages aux populations pauvres que les infrastructures privées; en outre, un autociblage est le plus souvent possible, et il ne nécessite pas de prendre énormément de mesures dans le cadre du projet. On note cependant des différences, y compris entre les différents types d'infrastructures publiques.
    - Certaines d'entre elles, comme les infrastructures d'approvisionnement en eau (puits communautaires, robinets publics), peuvent être utiles à toutes les personnes qui ne disposent pas de puits ou d'une alimentation en eau courante.
    - L'amélioration des routes tertiaires, en revanche, sera peut-être moins utile aux populations pauvres si elles n'ont pas les moyens de payer le transport ou n'ont pas de produits à vendre sur le marché.
  - Les infrastructures privées, telles que les équipements de transformation ou les améliorations apportées aux logements, présente un risque supérieur d'accaparement par des groupes moins vulnérables, sauf si des mesures spécifiques sont mises en place.

## II. Présentation des mesures de ciblage dans le cadre de projets d'infrastructures rurales

### i) Ciblage géographique destiné à répondre aux besoins des communautés les plus pauvres en matière d'infrastructures

5. Les infrastructures de transport, telles que les routes et les réseaux d'énergie, sont essentielles pour répondre aux problèmes d'éloignement, d'isolement et de vulnérabilité face au climat. De nombreux projets appuyés par le FIDA remédient aux inégalités spatiales qui touchent les communautés rurales en construisant des routes de desserte et en accordant une attention particulière aux questions climatiques. Dans le cadre du Projet d'amélioration de l'infrastructure et des moyens de subsistance dans les haor au Bangladesh, par exemple, une grande majorité des bénéficiaires du projet ont indiqué que leurs conditions de vie s'étaient largement améliorées depuis la construction de routes dans leur région.

### ii) Utilisation de processus participatifs et prise en compte des questions de pauvreté pour éclairer les décisions relatives au type et à l'emplacement des infrastructures

6. L'utilisation de méthodes participatives peut aider à compenser des inégalités en matière de participation aux prises de décisions relatives au choix ou à l'emplacement des infrastructures, au sein des ménages comme des communautés. Les parties prenantes clés au niveau local, notamment les institutions des collectivités locales, doivent en outre être suffisamment consultées (voir l'encadré 1).
7. Les processus participatifs sont particulièrement importants pour la planification des infrastructures qui sont davantage susceptibles d'attirer les plus aisés, telles que celles liées aux systèmes d'irrigation et aux marchés. Par exemple, bien que les marchés apportent des avantages plus nombreux et plus immédiats aux plus aisés, les mesures destinées à améliorer l'accès des groupes sociaux les plus pauvres contribuent de manière très significative à réduire les inégalités dans les avantages tirés des infrastructures communes. On peut ainsi prévoir des espaces spéciaux et des toilettes séparées pour les commerçantes et des aménagements pour les personnes handicapées.

#### Encadré 1

#### **Ateliers participatifs pour la sélection des sites pour les projets de construction de routes au Bangladesh**

Dans le cadre du Projet d'amélioration de l'infrastructure et des moyens de subsistance dans les *haor* au Bangladesh, quelque 250 km de routes, y compris des routes submersibles, ont été construites au niveau des *upazila* (sous-districts administratifs) et des *union parishad* (cantons ruraux). Ces infrastructures sont essentielles pour la croissance économique et le développement de la région. La sélection des routes a été réalisée au moyen d'ateliers participatifs organisés dans les districts du projet, en présence du personnel des services d'ingénierie des collectivités locales au niveau des *upazila* ainsi que de représentants de chaque *union parishad*. Les principaux critères de sélection des routes, outre la faisabilité technique et les questions environnementales, étaient la possibilité qu'elles bénéficient à un grand nombre de ménages et aient un impact important sur la croissance économique et l'amélioration des moyens d'existence.

8. Pour que le processus participatif soit efficace et véritablement inclusif, il faut prendre des mesures spécifiques, dès la phase de la conception, pour inciter les populations pauvres et défavorisées à y participer. Ces mesures peuvent notamment être les suivantes:
- réalisation d'évaluations participatives des besoins et d'entretiens avec les membres des groupes pauvres et défavorisés durant la conception du projet, en vue de se faire une idée précise des contraintes, ainsi que des infrastructures nécessaires;

- diffusion d'informations relatives au projet dans les langues locales sur des lieux très fréquentés, comme les marchés locaux ou les arrêts de bus; l'utilisation des médias grand public (télévision, radio et journaux) est également une option intéressante;
- incitations et quotas pour s'assurer de la participation active des plus pauvres à la sélection des infrastructures au cours de l'exécution.

Tableau 1

**Besoins prioritaires ressortant des analyses de la pauvreté et de l'égalité femmes-hommes au Bangladesh dans le cadre du Projet d'amélioration de l'infrastructure et des moyens de subsistance dans les haor**

Besoins prioritaires	Besoins prioritaires mis en évidence, par groupe socioéconomique (marque )						
	Agriculteurs	Pêcheurs	Ménages dirigés par une femme	Ouvriers agricoles/journaliers	Tireurs de rickshaw	Exploitants de navire	Hommes d'affaires
Routes reliant les villages aux <i>union parishad</i> et aux <i>upazila</i>							
Construction de routes submersibles							
Protection des <i>hati</i>							
Construction de marchés (couverts)							
Accès aux plans d'eau pour la pêche							

iii) Autociblage destiné à répondre aux besoins des plus pauvres et des plus vulnérables en matière d'infrastructures

9. On constate des écarts considérables en matière d'accès aux infrastructures rurales au sein des communautés et des groupes socioéconomiques et entre les femmes et les hommes, y compris des différences dans les besoins et les priorités s'agissant du type et de l'emplacement des infrastructures physiques. Comme nous l'avons vu précédemment, il y a une dimension d'autociblage pour certains types d'infrastructures qui sont davantage susceptibles de bénéficier aux plus pauvres et aux plus vulnérables. On peut citer les exemples suivants:

- Eau et assainissement. L'accès à l'eau et à l'assainissement est essentiel pour satisfaire aux besoins de base des plus pauvres et des femmes. Un meilleur accès aux infrastructures d'approvisionnement en eau réduit les corvées d'eau pour les femmes ainsi que pour les enfants, qui aident souvent leur mère dans leurs tâches domestiques. L'accès à des installations sanitaires contribue en outre à améliorer l'état de santé général des plus pauvres.
- Il faut adopter en priorité l'approche des services d'approvisionnement en eau à usage multiple, car elle contribue de manière efficace à satisfaire les besoins domestiques et productifs des différents groupes vulnérables. Elle permet de répondre aux diverses priorités des femmes et des hommes tout en utilisant les ressources en eau de la manière la plus efficace et en tenant compte des différentes sources d'eau et de leurs caractéristiques (qualité, quantité, fiabilité et distance par rapport au point d'utilisation). L'approche des services d'approvisionnement en eau à usage multiple peut offrir aux usagers les plus vulnérables un accès à faible coût à un approvisionnement en eau pour un usage domestique, pour l'agriculture irriguée et pluviale, pour les jardins potagers, pour le bétail, pour l'habitat des poissons et des autres ressources aquatiques, et pour les entreprises rurales.

- Technologies réduisant les besoins en main-d'œuvre<sup>26</sup>. Les dispositifs tels que les robinets publics, les fourneaux à bon rendement énergétique, les extracteurs et décortiqueurs manuels, par exemple, sont essentiels à l'autonomisation des femmes, notamment les plus pauvres. Ils contribuent de manière évidente à l'action en faveur de l'environnement et de l'atténuation des changements climatiques, car ils permettent de réduire la consommation du bois de feu et d'utiliser des méthodes de cuisson plus efficaces et plus propres.

## Encadré 2

**Exemple de programmes pour l'eau et l'assainissement qui profitent aux femmes rurales pauvres**

La remise en état de points d'eau dans le cadre du **Projet d'hydraulique pastorale en zone sahélienne** (Tchad, 2018) a permis de diminuer considérablement le temps passé par les femmes à aller chercher de l'eau et du bois de feu. Elles ont pu ainsi se lancer dans des activités rémunératrices et diversifier leurs revenus.

L'alimentation en eau courante et d'autres améliorations de l'approvisionnement en eau apportées par un programme financé par le FIDA et le Fonds belge pour la sécurité alimentaire au Kenya ont directement augmenté la capacité des femmes à participer à des activités productives, du fait du temps qu'elles leur ont fait gagner. Une évaluation globale de la performance du ciblage du projet a en outre révélé que les activités en matière de santé, d'assainissement et d'approvisionnement en eau permettaient réellement d'englober les plus pauvres et les plus vulnérables dans la population bénéficiaire.

## iv) Action en faveur de la participation des plus pauvres et des plus vulnérables aux comités d'infrastructure et aux groupes d'utilisateurs

10. Une combinaison de mesures d'autonomisation et de mesures de ciblage direct peut être nécessaire pour encourager une contribution des groupes les plus pauvres et les plus vulnérables à la mise en œuvre des programmes d'infrastructure – en participant aux comités de construction de routes, aux associations d'utilisateurs de l'eau qui veillent à l'approvisionnement en eau pour l'irrigation, à la gestion de l'alimentation en eau potable ou des bassins versants, etc.
11. Les associations d'utilisateurs de l'eau sont souvent essentiellement composées d'agriculteurs assez aisés et de sexe masculin. En règle générale, la contribution des femmes à la mise en œuvre des projets d'infrastructure se fait sous forme de travail volontaire. Il faut améliorer les aspects à la fois qualitatifs et quantitatifs de la participation des femmes et d'autres groupes vulnérables aux comités d'infrastructure, par une formation spécifique aux compétences de direction, un renforcement de la confiance et des actions de communication, parallèlement aux formations sur les aspects techniques de l'exploitation et de l'entretien des installations. Un meilleur suivi des systèmes de maintenance, notamment de leurs coûts économiques et sociaux et leurs avantages pour les personnes mobilisées, est par ailleurs préconisé.

## v) Ciblage des plus pauvres afin de leur faire profiter des emplois créés dans le secteur de la construction et de l'entretien

12. Les opérations de construction, d'entretien et de remise en état créent de l'emploi salarié pour les plus pauvres et les plus vulnérables, notamment les femmes et les jeunes. Il faut cependant envisager des mesures spécifiques pour veiller à ce que, au-delà des avantages immédiats d'un emploi salarié pour les plus démunis, les populations rurales pauvres soient également en mesure d'investir dans l'amélioration de leurs propres moyens d'existence et d'accéder progressivement à un emploi durable. Pour réaliser cet objectif, qui s'inscrit dans l'approche d'affranchissement de la pauvreté adoptée par le FIDA, on pourra prévoir:

<sup>26</sup> Voir M. Carr et M. Hartl, *Lightening the Load: Labour-saving technologies and practices for rural women* (FIDA, 2010).



- d'organiser les plus pauvres, les femmes et les jeunes en groupes d'entrepreneurs (des critères de sélection clairs, donnant la priorité aux plus vulnérables, notamment les femmes chefs de famille et les jeunes, sont généralement définis pour la création de ce type de groupes);
- d'assurer des formations dans le domaine de la construction et de la maintenance;
- d'apporter un appui supplémentaire pour la création d'entreprises et l'accès au crédit.

## Encadré 3

**L'expérience entrepreneuriale de femmes et de jeunes en Sierra Leone et au Bangladesh**

En Sierra Leone, le **Programme de finance rurale et d'amélioration communautaire** a permis à de jeunes chômeurs de trouver des emplois rémunérateurs en les encourageant à suivre une formation de "jeunes entrepreneurs" pour la remise en état de plantations d'arbres, de bas-fonds marécageux et de routes rurales. Avec le soutien du formateur du programme, un groupe de jeunes entrepreneurs a décidé de créer une coopérative de vente de riz et a obtenu un crédit auprès de banques communautaires pour lancer les activités d'achat de riz. La coopérative fonctionne bien et offre un débouché bienvenu aux agriculteurs des bas-fonds marécageux, qui peuvent ainsi vendre leurs surplus de riz à un prix équitable.

Le FIDA et d'autres partenaires de développement au Bangladesh ont appuyé la création de sociétés à contrat de travail collectif dans le cadre d'un dispositif "espèces contre travail" ciblant les femmes extrêmement pauvres. Ces sociétés se composent de groupes de ruraux défavorisés, notamment des femmes extrêmement pauvres, qui vivent à proximité de sites de construction de petites infrastructures. Différents partenaires de développement les aident à s'organiser pour entreprendre les travaux de construction et d'entretien. L'objectif est de réduire la pauvreté des ménages cibles. Récemment, on a commencé à utiliser ces sociétés à contrat de travail collectif comme point d'entrée pour aider leurs membres à développer des activités génératrices de revenus et à accéder à des services financiers.

## vi) Suivi de la performance du ciblage des projets d'infrastructure

13. Le suivi des actions de lutte contre la pauvreté et de la performance du ciblage est essentiel pour garantir que les pauvres et les plus vulnérables sont bien les bénéficiaires de ces projets et que le risque d'accaparement par les élites ou les hommes est géré. Le suivi-évaluation doit être envisagé comme un processus participatif, qui fait intervenir les travailleurs du projet et les membres de la communauté, notamment les femmes et les autres groupes vulnérables, à la fois en tant que destinataires et en tant que participants. Des indicateurs spécifiques sont nécessaires pour suivre le niveau et la qualité de la contribution des différents groupes aux projets d'infrastructures, parallèlement à des indicateurs d'effet précis (création d'emplois, amélioration de la nutrition et gains de temps, par exemple) qui permettront d'évaluer les avantages apportés aux plus pauvres et aux plus vulnérables.

## Partenariats, reproduction à plus grande échelle et concertation sur les politiques

### i) Partenariats pour le ciblage

1. Dans le cadre de sa Politique en matière de ciblage, le FIDA s'est engagé à collaborer à tous les niveaux avec des partenaires ayant des objectifs semblables pour expérimenter des méthodes de ciblage visant les groupes difficiles à atteindre et mettre en commun les enseignements tirés de celles qui ont donné de bons résultats. Le Fonds est également déterminé à nouer des partenariats novateurs et complémentaires avec des acteurs ayant les moyens d'atteindre les groupes cibles que le FIDA ne peut pas atteindre avec les outils dont il dispose. Ce principe clé de la politique est réaffirmé dans les présentes lignes directrices.
2. Le Programme conjoint FIDA/ Fonds belge pour la sécurité alimentaire<sup>27</sup> est mis en œuvre depuis 25 ans dans les pays les plus pauvres d'Afrique, en particulier dans les régions en proie à des niveaux élevés de malnutrition et d'insécurité alimentaire. Les dons octroyés dans le cadre du Fonds belge pour la sécurité alimentaire servent à répondre à des besoins essentiels, notamment en santé et en nutrition familiale. Les investissements dans le secteur social constituent un point d'entrée majeur pour permettre aux ménages vulnérables de participer au processus de développement économique. Le soutien octroyé à la fois aux secteurs social et économique favorise les synergies et apporte une valeur ajoutée aux deux secteurs.
3. Par ailleurs, le FIDA articule de plus en plus souvent son action avec des programmes de protection sociale existants. De nombreux décideurs ont notamment du mal à déterminer comment aider les ménages pauvres à ne plus dépendre de l'aide sociale et à obtenir un emploi ou à exercer un travail indépendant. Le reclassement des personnes extrêmement pauvres<sup>28</sup> est désormais centré autour d'un ensemble d'interventions visant à permettre aux bénéficiaires de programmes de transferts monétaires de tirer profit d'initiatives de développement d'actifs et de compétences qui les aideront à s'émanciper de la pauvreté dans laquelle ils sont enfermés. Ainsi, au Pakistan, le Programme national d'affranchissement de la pauvreté (2017-2023) est basé sur le tableau de suivi national de la pauvreté établi par le Gouvernement. Ce programme prévoit non seulement des mesures d'aide pour satisfaire les besoins immédiats, mais aussi un plan à plus long terme visant à sortir les ménages de l'extrême pauvreté en leur donnant accès à un ensemble d'actifs comprenant des services sociaux, une formation professionnelle et des prêts sans intérêts. Au Kenya, dans le cadre du Programme de diffusion des innovations et techniques financières en milieu rural, le FIDA s'est associé à l'organisation BRAC pour mettre à l'essai son programme de ciblage des personnes extrêmement démunies. Les projets s'articulent de plus en plus souvent avec des dispositifs de transfert monétaire soumis à conditions dans le but d'identifier et de cibler les plus pauvres<sup>29</sup>.
4. Par conséquent, même si le FIDA ne collabore pas avec des organismes gérant des initiatives d'aide sociale ou d'urgence (comme les programmes de prestations sociales ou de transferts de vivres ou de fonds d'urgence), il poursuivra sa collaboration avec les pouvoirs publics, les ONG et les organismes des Nations Unies tels que la FAO, l'UNICEF et le PAM pour permettre aux bénéficiaires de

<sup>27</sup> Voir "IFAD/Belgian Survival Fund Joint Programme: 25 years of cooperation",

[https://www.ifad.org/documents/38714170/39135645/brochure\\_e.pdf/9a5dca12-4f0f-4bde-ba8c-6f00d27c262e](https://www.ifad.org/documents/38714170/39135645/brochure_e.pdf/9a5dca12-4f0f-4bde-ba8c-6f00d27c262e).

<sup>28</sup> Voir S. Devereux et R. Sabates-Wheeler, "Graduating from Social Protection? Editorial Introduction", *IDS Bulletin*, vol. 46, n° 2, 2015.

<sup>29</sup> Par exemple, le Projet en faveur de l'inclusion productive et de la résilience des familles rurales en République dominicaine; le Programme d'intégration économique en faveur des familles et des communautés rurales dans le territoire de l'État plurinational de Bolivie avec un financement provenant du Programme d'adaptation de l'agriculture paysanne; et la transformation productive dans le Pernambuco au Brésil.

prestations sociales et de transferts de vivres ou de fonds d'urgence d'obtenir d'autres types de soutien productif, comme des interventions dédiées à l'amélioration des moyens d'existence, au renforcement des capacités et à la nutrition, dans le cadre des stratégies d'inclusion économique et de redressement. C'est cette approche qui est prévue dans le nouveau modèle axé sur les pays établi dans le cadre de FIDA<sup>11</sup>.

#### Actions de partenariat clés

- i) L'établissement de partenariats commence au stade du COSOP, lorsque les stratégies de pays sont élaborées en collaboration avec les pouvoirs publics nationaux et en étroite coopération avec les organisations paysannes (qui sont également liées au Forum paysan du FIDA), les organisations autochtones (liées au Forum des peuples autochtones au FIDA), les organisations de défense des droits des femmes et d'autres groupes de la société civile œuvrant en faveur de l'élimination de la pauvreté et de l'intégration sociale.
  - ii) Les partenariats conclus avec les ministères des affaires sociales et de la condition féminine et les programmes nationaux d'aide sociale et de promotion de l'égalité femmes-hommes vont au-delà du mandat du ministère de l'agriculture et permettent d'expérimenter et de transposer à plus grande échelle des articulations et des innovations en faveur des pauvres.
  - iii) La participation aux mécanismes de coordination interinstitutionnels favorise les synergies et les complémentarités avec les programmes correspondants.
  - iv) Des partenariats sont conclus avec des communautés, des organisations de ruraux pauvres, des acteurs locaux majeurs sur le terrain, ainsi qu'avec des ONG locales et internationales ayant les moyens d'atteindre les plus démunis.
  - v) Les partenariats avec les institutions publiques locales sont essentiels dans le contexte de la décentralisation et de l'aménagement du territoire.
  - vi) Les partenariats avec les acteurs du secteur agricole prennent en compte la dimension de la pauvreté et reposent sur une évaluation claire des avantages dont pourraient bénéficier les pauvres et les plus démunis.
  - vii) La mise en place d'un réseau de consultants, de spécialistes et de partisans des innovations favorables aux pauvres facilite le travail de diffusion.
- ii) Concertation sur les politiques et reproduction à plus grande échelle
5. En vertu de la Politique en matière de ciblage, le FIDA doit contribuer activement à promouvoir l'application de solutions efficaces en faveur des pauvres, en particulier celles qui sont approuvées par les pauvres eux-mêmes et celles qui favorisent l'élaboration de politiques répondant aux besoins des groupes cibles défavorisés. Pour effectuer un ciblage à plus grande échelle, le FIDA veille à nouer des partenariats stratégiques avec les pouvoirs publics et les partenaires institutionnels favorables aux pauvres, y compris les associations de ruraux pauvres, et à utiliser plus systématiquement les expériences et les enseignements tirés de ses projets, afin que la question de la pauvreté rurale figure en bonne place dans l'action internationale en faveur du développement et qu'elle soit prise en compte dans les processus de développement national. Les récentes expériences de partenariat avec des organismes sociaux dans le cadre de programmes d'aide sociale ciblés ou de programmes fondés sur une approche de reclassement pourraient être documentées et évaluées plus en détail, puis diffusées plus largement en vue de promouvoir l'obtention de résultats rapides en matière de ciblage, de reproduction à plus grande échelle et de concertation sur les politiques.

## Encadré 1

**La combinaison de programmes de transferts monétaires et d'interventions en faveur de l'amélioration des moyens d'existence**

Au Lesotho, une évaluation récemment menée a montré qu'un programme de transferts monétaires, conjugué à des interventions visant à améliorer les moyens d'existence, avait généré un impact plus durable et plus important que des programmes fondés uniquement sur les transferts monétaires, comme en témoignent divers résultats escomptés, comme l'accumulation d'actifs, la production de revenus tirés de la vente de légumes et la réduction de la pauvreté. Cette initiative visait à encourager l'épargne et l'acquisition de compétences financières en favorisant la participation des bénéficiaires aux communautés d'épargne et de prêt interne et en renforçant leurs capacités en matière de création et d'exploitation de jardins potagers, parallèlement à une sensibilisation aux enjeux de nutrition, à la prestation de services de vulgarisation et à la fourniture de semences. Les agents de vulgarisation locaux ont toutefois fait remarquer que le programme aurait eu un impact encore plus important s'il avait été associé au Projet de développement de la petite agriculture du FIDA, qui se déroulait dans la même région que le programme de transferts monétaires et d'amélioration des moyens d'existence.

6. Concertation sur les politiques. L'expérience du FIDA concernant la concertation sur les politiques et le dialogue avec les pouvoirs publics sur les questions de ciblage de la pauvreté a été, jusqu'ici, peu documentée ou se limite à quelques rapports isolés. Les initiatives en la matière sont très peu souvent incluses dans la conception de projets ou de programmes et sont donc rarement suivies pendant l'exécution. Néanmoins, dans certains pays, les chargés de programme de pays sont déterminés à utiliser les espaces de concertation existants pour inciter les pouvoirs publics à mettre au point des cadres d'action à l'appui de la lutte contre la pauvreté. Certaines de ces initiatives sont décrites dans l'encadré 2.

## Encadré 2

**Exemples de concertations sur les politiques de lutte contre la pauvreté**

- **Ouganda:** Le FIDA a joué un rôle actif dans le pays en promouvant l'institutionnalisation de la méthode de reclassement et en menant des concertations sur les politiques en faveur des pauvres lorsque le programme national de services de conseil en agriculture a évolué vers une approche fondée sur la théorie du ruissellement.
- **Pérou:** Le FIDA a contribué à la formulation de politiques publiques stratégiques, dont la loi sur la promotion et le développement de l'agriculture familiale et la stratégie nationale pour la promotion des talents ruraux.
- **Brésil:** Lors de la Réunion spécialisée sur l'agriculture familiale du Marché commun du Sud, le Ministère du développement agricole et le FIDA ont attiré l'attention des participants sur les priorités des agriculteurs familiaux brésiliens et invité leurs représentants à la concertation, aux côtés de responsables des pouvoirs publics et d'autres décideurs<sup>30</sup>.

7. La cible 1.b des ODD est un bon point de départ pour engager la concertation sur les politiques; elle souligne la nécessité de "mettre en place aux niveaux national, régional et international des principes de politique générale viables, qui se fondent sur des stratégies de développement favorables aux pauvres et soucieuses de la problématique femmes-hommes, afin d'accélérer l'investissement dans des mesures d'élimination de la pauvreté".
8. Pour soutenir les investissements susceptibles d'accélérer l'élimination de la pauvreté, le dialogue avec les pouvoirs publics est au cœur même des engagements de FIDA11, qui prévoient également des complémentarités entre, d'une part, les investissements du FIDA destinés à accroître la production en milieu rural et, d'autre part, les politiques et investissements en faveur de la protection sociale visant à remédier à la pauvreté monétaire, aux chocs économiques et à la vulnérabilité sociale. Une stratégie de partenariat gagnant-gagnant peut également être envisagée, dans la mesure où la cible 1.3 de l'ODD 1 consiste à "mettre en place des systèmes et mesures de protection sociale pour tous, adaptés au contexte national, y compris des socles de protection sociale, et faire en sorte que, d'ici à 2030, une part importante des pauvres et des personnes vulnérables en bénéficient", tandis que la cible 1.4 de l'ODD 1 appelle à aider les personnes pauvres et vulnérables à accéder à des technologies et à des biens.

<sup>30</sup> Voir Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA, *Federative Republic of Brazil: Country Programme Evaluation*, p. xii, par. 43 (2015).

9. La concertation sur les politiques est également d'une importance capitale en vue de la reproduction à plus grande échelle des innovations en faveur des pauvres qui sont appuyées par le FIDA. Elle permet en effet de créer l'espace stratégique, institutionnel et budgétaire pour institutionnaliser ces innovations.
10. Reproduction à plus grande échelle. Pour contribuer au succès des innovations favorables aux pauvres et à leur reproduction à plus grande échelle, il importe de veiller à ce que les approches et les modèles mis au point<sup>31</sup>:
  - soient guidés par la participation et les demandes des personnes pauvres, des femmes, des jeunes et d'autres groupes vulnérables;
  - reposent sur des méthodes et des outils simples et favorables aux pauvres et puissent s'adapter à différents contextes;
  - contribuent à la réalisation des objectifs de développement globaux et favorisent une croissance en faveur des pauvres, dans le droit fil des priorités et des stratégies des pouvoirs publics;
  - bénéficient de l'appui à long terme des chargés de programme de pays, des directeurs de projet et des pouvoirs publics pour ce qui est de mener à bien la reproduction à plus grande échelle;
  - soient diffusés dans le cadre d'échanges entre pairs et d'appels à propositions concurrentielles en vue d'inciter à "faire mieux" et à reproduire les bonnes pratiques et les innovations en matière de ciblage en faveur des pauvres;
  - soient fondés, de manière appropriée, sur des mesures "intelligentes" incitatives à la participation des personnes pauvres et des femmes, ainsi que sur des mesures dissuasives prévues à titre de garde-fous pour éviter que les hommes ou les élites n'accaparent les services et les avantages des projets au cours de la reproduction à plus grande échelle;
  - prévoient des investissements destinés à renforcer le capital social des femmes et des personnes pauvres et à moderniser leurs organisations afin qu'elles aient la capacité de mener une action collective et de participer aux concertations sur les politiques;
  - s'appuient systématiquement sur des concertations à long terme au cours de l'exécution des projets de manière à élargir le cadre stratégique et juridique dans le but de permettre l'institutionnalisation de ces approches et modèles et leur reproduction à l'échelle nationale;
  - encouragent la participation active des institutions publiques locales aux étapes de la conception et de l'exécution, en particulier dans un contexte de décentralisation et d'aménagement du territoire;
  - reposent sur une solide approche participative et axée sur l'apprentissage.

---

<sup>31</sup> Ces recommandations sont extraites d'un projet d'étude du FIDA sur la reproduction à plus grande échelle du ciblage sexospécifique et du ciblage de la pauvreté.

# Inception paper for the revision of IFAD operational guidelines on targeting

## I. BACKGROUND

### A. IFAD mandate and global rural poverty

IFAD 5<sup>th</sup> Policy Framework<sup>32</sup> (2016-2025) reinstates IFAD’s mandate<sup>33</sup> as it says that “IFAD’s overarching development goal will be to invest in rural people to enable them overcome poverty and achieve food security through remunerative, sustainable and resilient livelihoods” (p.5). The framework also states that IFAD will seek the following strategic objectives:

- a) improve poor rural people’s productive capacity (Strategic Objective 1),
- b) increase benefits from their participation in markets (Strategic Objective 2) and
- c) ensure the sustainability and resilience of their economic activities (Strategic Objective 3).

Understanding where poor rural people live and the agroecological and economic features of these locations, their socioeconomic characteristics, particularly what they do for living as well as the different mix of constraints and challenges (including determinants of social exclusion of specific groups) they face to improve their livelihoods and reach sustainable pathways of out poverty are important elements to ensure the adequacy and effectiveness of IFAD’s supported projects.

According to the most recent World Bank report on poverty monitoring<sup>34</sup>, from 1990 to 2015, there has been a fall from 40 to 10 per cent in the prevalence of the extreme poverty worldwide. In 2015, 736 million were living in extreme poverty down from 1.9 billion in 1990. However, the pace of poverty reduction has slowed down recently, which will require greater effort to meet the global targets of reducing global extreme poverty to less than 3 per cent. Poverty continues to be disproportionately and overwhelmingly a rural phenomenon. Poverty rates in rural areas (17.2 per cent) are three times higher than in urban areas (5.3 per cent). Although the rural population correspond to 54 per of the global population, they comprise 79 per cent of the global population living in poverty, which shows how overrepresented the rural population is among the poor. The proportion of multidimensional poor who live in rural area is even higher at 83.5 per cent, which shows that rural poor people suffer more from cumulative deprivations, not only monetary poverty. The poor rural people rely mostly on agricultural activities and access to natural resources for food security and their livelihoods (FAO, 2019)<sup>35</sup>, which implies that supporting agricultural activities and

<sup>32</sup>IFAD Strategic Framework 2016-2025 (2016) < <https://www.ifad.org/en/web/knowledge/publication/asset/39369820>>

<sup>33</sup> IFAD goal is to empower poor rural women and men in developing countries to achieve higher incomes and improved food security. Its mission is to enable poor rural people to overcome poverty. IFAD (2012) <<https://www.ifad.org/en/document-detail/asset/39637383>>

<sup>34</sup> Poverty and Shared Prosperity, World Bank (2018) <<http://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>>.

<sup>35</sup> Corporate Framework on Rural Poverty Reduction – Towards reaching Target 1.1 of the Sustainable Development Goals (2019). Mimeo.

protecting natural resources are important policy areas to help the rural poor out of poverty, activities that comprise the core of IFAD's project portfolio.

The World Bank report also reveals that extreme poverty has become more entrenched in some areas, with increases in extreme poverty in some Sub-Saharan African countries, in particular where development strategies have overlooked the linkages with income and consumption levels of the poor and in areas with prevalence of conflict or vulnerable to natural disasters. Thus, in line with IFAD's mandate as well as IFAD 11 commitments, increasing the productive capacity of the poor through access to assets and opportunities, including better access to markets, and addressing issues related to climate change and the causes and consequences of conflict will certainly become even more important to fight rural poverty and achieving extreme poverty eradication targets.

The report also looks at inequality as measured by the relationship between the income growth of the bottom 40 per cent vis-à-vis the country's average growth rate (the World Bank) call this ratio the "shared prosperity premium". If the ratio is higher than one, the 40 per cent poorest are benefiting more than the average from growth, ensuring a reduction of inequality and pro-poor growth. East Asia and Pacific, Middle East and North Africa and Latin America and the Caribbean are regions where the bottom 40 per cent are doing better than the average, whereas in South Asia, Europe and Central Asia and in more than half of the Sub-Saharan African countries in their sample those at the bottom 40 per cent is doing worse than the average, suggesting increasing inequalities in the region that is responsible already for the majority of the extreme poor.

Leaving no one behind – the ambition that cuts across the 2030 Sustainable Development Agenda – is central to IFAD's mandate. IFAD's comparative advantage lies in its strong focus on the poor, food insecure and marginalised people in rural areas. IFAD operations aim to empower this population to improve their resilience, even in fragile contexts and disaster-prone areas where emergencies lined to natural and man-induced disasters are prevalent leading to droughts, floods, and/or conflict and causing famine, displacement and/or forced migration.

## **B. IFAD 11: key messages and recommendations for poverty targeting**

IFAD 11<sup>36</sup> underlines the key role IFAD plays in ending rural poverty and hunger, addressing climate change, improving nutrition, empowering rural women and girls, creating opportunities for the youth and addressing the challenges of fragility, disability and migration in rural areas. In line with the SDGs Agenda of Leaving no one behind, the Fund has committed to target its investments to those who need it most, i.e., the poorest people and the poorest countries. A summary of targeting related messages and commitments put forward in IFAD11 follows below:

### **Global level:**

- (a) IFAD's investments will target the poorest people and the poorest countries (key message 5, paragraph 15 of the Executive Summary);
- (b) 90 per cent resources allocated to LICs/LMICs (key message 5, paragraph 15 of the Executive Summary);

<sup>36</sup> Report of the Consultation on the Eleventh Replenishment of IFAD's Resources <  
<https://www.ifad.org/documents/38714174/40306705/Report-of-the+Consultation+on+the+Eleventh+Replenishment-of-IFAD%27s+Resources.pdf/3819f1bc-d975-45ce-9770-8f673e26caa0>>

- (c) ending rural poverty and food insecurity will not happen without prioritizing interventions in LICs and MICs and reaching the chronically poor in MICs (paragraph 51);
- (d) efforts to promote inclusive and sustainable rural transformation must tackle five crosscutting challenges affecting rural areas: poverty (SDG1), hunger (SDG2), gender inequalities (SDG 5); youth unemployment (SDG 8); climate change (SDG 13) and fragility (all SDGs) (paragraph 14).

### **Country level:**

- (a) The new country-based model will enable IFAD to be more engaged in national policy processes and shape country programmes tailored to the specific conditions, demands and priorities of partner countries and target groups (key message 8, paragraph 19 Executive Summary);
- (b) Governments and their partners must jointly decide on the right combination of rural development policies and investments, including the best mix of: (i) targeted policies and investments for productive activities that seek a pathway towards inclusion by improving the livelihoods of the rural poor and food-insecure; and (ii) complementary social protection policies and investments that address income poverty, economic shocks and social vulnerability. As part of its comparative advantage and to promote inclusive and sustainable rural transformation, IFAD must work with governments to identify targeted policies and investments for productive activities and support these investments (paragraph 10);
- (c) Careful targeting of the poor and food-insecure rural people within each country will ensure that IFAD'S people-centred investment in the productive rural sector reach the priority target groups. Particular attention will be given to women and youth, with appropriate approaches for young women and men (key message 5, paragraph 15 Executive Summary);
- (d) the Fund will support the poorest, most marginalized population strata, living in the most remote and fragile areas (paragraph 25)

### **Project level:**

- (a) projects will incorporate a sharper poverty focus and analysis at design (paragraph 63);
- (b) projects will also be designed, implemented and monitored to ensure that they have flexible targeting strategies that are appropriate for different target groups and changing country contexts; which will also enable to target the poor in the poorest regions of UMICS with substantial pockets of poverty, or experiencing "middle-income trap" (paragraph 63);
- (c) To ensure that rural transformation is inclusive, IFAD will continue to focus on its target group of extremely poor people who have the potential to take advantage of improved access to assets and opportunities for agricultural production and rural income-generating activities, paying special attention to smallholder and landless farmers, indigenous peoples and ethnic minorities, and other disadvantaged communities (paragraph 62);
- (d) IFAD11 will place considerable emphasis on targeting women, emphasizing gender transformation in order to address the gender productivity gap and accelerate achievement of gender equality and the empowerment of women and girls (paragraph 62);



- (e) IFAD's Strategic Framework also includes victims of natural disasters and conflict as part of IFAD's target group and recognizes that support to these people is an indispensable part of IFAD's role in fostering inclusive transformation and leaving no one behind (paragraph 62);
- (f) Management will also revise its operational guidelines on targeting to strengthen the focus on young people, consider the inclusion of persons with disabilities, and confront the issue of child labour in agriculture more explicitly (paragraph 63).

IFAD 11 acknowledges that inclusive and sustainable rural transformation does not happen automatically, and it must be made to happen through well targeted policies, investments and partnerships. Targeting the poor and food insecure is one of IFAD's principles of engagement and is central to its mandate of enabling rural people to overcome poverty and achieve food security through remunerative, sustainable and resilient livelihoods.<sup>37</sup> The 2018 Annual Report on Results and Impact of IFAD operations (ARRI) of the Independent Office of Evaluations<sup>38</sup> highlights five important challenges to improve IFAD poverty targeting performance: (i) insufficient access or production of adequate data to inform targeting design, implementation and supervision; (ii) insufficient robust poverty analysis to inform targeting strategies; (iii) potential mismatch between target group features and project efficiency guidelines (e.g. shorter design periods and quicker disbursement), which may generate negative incentives for poverty targeting; (iv) potential conflict between the focus on value-chain projects and the needs of IFAD target groups, which requires learning and guidelines on how to implement pro-poor value chains and; (v) the need to foster policy engagement with governments to ensure that the poorest of the poor and most vulnerable are included in projects, which requires partnerships with ministries and other organisations working on basic needs and complementary social protection programmes.

Thus, revising IFAD targeting guidelines in line with the 2006 Targeting Policy, but incorporating the new SDG agenda and target, country's own strategies for (rural) poverty reduction as well as IFAD 11 targeting commitments is key to improve the overall performance of IFAD's portfolio<sup>39</sup>. IFAD 11 key messages and commitments highlighted above as well ARRI 2018 findings have the following implications for the revision of targeting operational guidelines:

- (i) Ensure through the guideline a clear commitment to the implementation of the SDG agenda and to contribute to the achievement of its targets, particularly poverty and hunger eradication (SDG 1 and 2), but also gender inequalities (SDG 5); youth unemployment (SDG 8); climate change (SDG 13) and fragility (all SDGs);
- (ii) Benefit from a decisive engagement in country's policy processes and strategies, influencing and contributing to targeted policies and programmes that mix productive interventions, investments and social protection as a means to promote inclusive and sustainable rural transformation for all rural poor peoples;
- (iii) Use of adequate data and poverty analysis to improve geographical and people targeting within each country and at the project level, with a focus on the poor and food insecure, but also looking at specific vulnerable groups that tend to have less access to assets and opportunities and face specific constraints to reach

<sup>37</sup> IFAD Strategic Framework 2016-2025

<sup>38</sup> IFAD 2018 Annual Report on Results and Impact of IFAD Operations. Independent Office of Evaluation; IFAD 2017. What works for gender equality and women's empowerment – a review of practices and results Evaluation synthesis. Independent Office of Evaluation.

<sup>39</sup> IFAD 2018 Annual Report on Results and Impact of IFAD Operations. Independent Office of Evaluation.

social and economic inclusion such as women and girls, the youth, indigenous populations, ethnic minorities, people living in fragile contexts and vulnerable to climate change and conflict, persons with disabilities and children at risk of child labour.

- (iv) Use of adequate targeting tools to reach out to the different target groups, ensuring that attention is also paid to issues related to vulnerability and poverty dynamics as well as adequacy of the projects to different target populations, for example, targeting strategies for the youth must follow differentiated approaches.

The increasing focus on disadvantaged women, youth (both women and men) and indigenous populations, will be further strengthened by paying systematic attention to climate and nutritional vulnerability. This is in line with IFAD cross-cutting framework<sup>40</sup>, which considers gender, youth, Indigenous population, nutrition and environment as critical to the pursuit of IFAD's mission. The guidelines will contribute to strengthen the integration of IFAD's cross-cutting framework, also providing practical examples and guidance on how to mainstream the five themes, in order to achieve inclusive and sustainable rural transformation. Overall, the revised operational guidelines will serve as a chapeau that proposes options and solutions to critical targeting challenges in an evolving development context and gives coherence and integrates the different policies and strategies that have emerged relating to specific groups.

---

<sup>40</sup> Framework for implementing transformational approaches to the mainstream themes, IFAD (2019)

## II. IFAD 2006 TARGETING POLICY

### C. 2.1 IFAD target groups

IFAD targeting Policy<sup>41</sup> reinstates that IFAD's mandate defines its target group as the "rural people living in poverty<sup>42</sup> and food insecurity in developing countries". In addition, it emphasizes that within this broad group:

- I. IFAD strives to proactively reach the extremely poor people as defined by the MDG 1 or the poorest of the poor as stated in IFAD's new business model and IFAD 11 commitments, and;
- II. those who have the potential to take advantage of improved access to assets and opportunities for agricultural production and rural income-generating activities IFAD can provide;
- III. categorical/social inclusion groups who have unequal and less access to assets and opportunities, particularly rural women, rural marginalized groups such as ethnic minorities and indigenous populations. As seen in the previous section, the categorical target groups have been expanded so as to include rural youth<sup>43</sup>, people vulnerable to and/or affected by climate-related, natural and man induced disasters, particularly in fragile contexts (e.g. migrants, refugees, internally displaced people, etc.), and more recently, the disabled and children at risk of child labour.

The policy also states that "leakages" towards non-eligible better-off groups, i.e., outside the target groups cited above would be acceptable in three contexts:

- a. those who are at risk of becoming poor (the transient poor) because of vulnerability to idiosyncratic and covariate shocks, particularly risks related to climate change and those related to fragile contexts;
- b. when the participation of non-target groups is instrumental to the implementation of the development project supported by IFAD due to economic interdependency;
- c. to avoid conflict at the community level that could jeopardize the implementation and the impact of the project.

In any case, particularly the last two circumstances, the context needs to be clearly stated in the narrative of the project and measures to avoid that most of the benefits accrue to non-eligible groups and/or are captured by local elites shall be explicitly spelled out at both design and implementation levels. This is important as the organization measures its development effectiveness against the needs of its target group.

<sup>41</sup> IFAD Targeting Policy: Reaching the Rural Poor. IFAD, 2006.

<sup>42</sup> The Policy states that poverty is dynamic (people can move in and out of poverty), context-specific and multidimensional. Given this complexity, the policy does not provide a categorical definition of its target group, based on universally measurable indicators (such as international poverty lines).

<sup>43</sup> Overlooked in the 2006 Targeting Policy, the 2009 Guidance Notes on Targeting makes explicit reference to the youth as a key priority target.

## D. IFAD targeting approach

IFAD Targeting Policy<sup>44</sup> provides a set of guiding principles for identifying and reaching the target group. It states that “*in any given context, IFAD will, together with its partners, identify target groups through a gender-sensitive poverty and livelihood analysis using available data, filling information gaps as needed, and always incorporating the views of poor women and men and their organizations*” (p.12). IFAD’s approach to targeting was intended to deliver more effectively the benefits of development to the poor rather than relying on the “trickle-down” effect of investments concentrated in those who already have more access to capital and opportunities. This was driven by the evidence that under IFAD supported projects socio-economic as well as gender inequalities tended to persist unless adequate targeting and enabling and empowering measures were implemented to create opportunities for the poorer and to overcome constraints rooted in unequal power relations associated to poverty and social exclusion. The tendency to rely only on geographical rather than people-centred socioeconomic targeting mechanisms was identified as a concern in many operations, along with the need to better define IFAD’s target group<sup>44</sup>.

### Box 1: Evolution of IFAD’s approach to targeting

- During the 80s, IFAD work was based on grants and subsidies to farmers and the design and implementation was largely top-down and driven by technical experts with little concern for sustainability. Poverty analysis was weak, and there was little or no poverty or gender targeting.
- By the 1990s, targeting had become a cornerstone of IFAD’s approach supported by information and technical training. Targeting sought to strengthen the selection of geographical areas, activities and beneficiaries in support of agricultural and rural development goals. Women were seen as an explicit target group, and there were quotas and earmarked funds and approaches to target them.
- By the end of the 1990s, the norm is for demand-driven development approaches. Projects are implemented based on participatory needs assessments and with strong community involvement in planning, targeting and selection of beneficiaries. The focus is on empowerment and livelihoods as well as on indigenous people. The work of IFAD is to support and develop the enabling environment for pro-poor growth and achievement of the MDGs. Targeting is based on mixture of enabling and empowering measures, and project design aim to ensure that those beneficiaries who need the support will be selected and engaged by their communities (community-based targeting) or choose to get involved themselves (self-targeting). Gender training, and literacy and other skills building are crucial elements to this approach.
- Roughly from 2010, IFAD approach to targeting was challenged by the shift to value-chain development projects. Targeting and market development are sometimes seen as opposite impulses. Crop-based targeting is often used to select value-chains that are dominated by the poor and women. In some cases, IFAD has built on its approach to targeting, informed by participatory and demand driven approaches, to develop pro-poor value-chains, which have resulted in direct and indirect positive effects at different stages of the value chain and for different echelons of rural societies.

In the Targeting Policy the word “targeting” is not used in a conventional manner. It refers not only to targeting methods, but also to a targeting approach<sup>45</sup> that includes measures which aim at empowering marginalized people to access resources, including

<sup>44</sup> ARRI 2006

<sup>45</sup> IFAD targeting approach seeks to strengthen the selection of geographical areas, activities and beneficiaries informed by pro-poor criteria, which are developed and endorsed with community participation and through participatory livelihood analysis. This approach is not based on exclusionary measures, but on improving the conditions for the poor to capture most of project’s benefits, while at the same time, creating disincentives for the better-offs to participate.

decision-making positions. Measures include establishing or strengthening groups to receive incentives and technical support; developing and delivering innovative pro-poor services and products designed with the participation of poor rural people; and introducing rules and operational mechanisms to ensure well-targeted benefits at the community level. These may include imposing ceilings on grants or using simple and democratic procedures to access them. Direct or categorical targeting, through the implementation of quotas and earmarked funds has also been broadly used, particularly where clear cut-off poverty categories are easier to identify and implement, such as women-headed households, HIV-AIDS affected households, the landless etc.

IFAD Targeting Policy defines IFAD targeting approach based on the following methods and measures:

1. **Geographical targeting** – to select the poorest areas within a country or a region. It is an effective means of reaching poor people in projects that are not national in coverage. Important to notice that the Policy states that IFAD uses national poverty line (not the international poverty line for geographical targeting). It requires (a) poverty, food insecurity, (climate) vulnerability mapping and disaggregated indicators; (b) poverty profile and agricultural and rural-income generating activity potential mapping or indicators – all analysis shall have also a focus on the categorical/social inclusion target groups (disaggregated indicators by target group);
2. **Direct targeting or people targeting** – linked to the choice of eligibility criteria when services and resources are to be channelled to specific individuals or households. It can use different methods such as community-based targeting (using wealth ranking), existing or easy to produce household socioeconomic classification based on composite indexes such as living conditions index, multidimensional poverty indexes, asset index, proxy means test, etc). Attention should be paid to people targeting within indigenous population and other groups for whom the poverty concept and poverty ranking strategies adopted by these methods may not be adequate.
3. **Self-targeting** – this method relies on a self-selecting mechanism; thus interventions shall be designed in a way to incentivize target groups to participate in the project interventions and the non-targeted groups to opt out. Some people from IFAD target groups can opt out and do not participate in project interventions due to design or implementation constraints (e.g. gender-based social norms, direct and indirect participation costs) while other members who are not part of the target groups may find it easier (affordable) to get involved. To ensure that self-selection does not compromise the outreach of the target groups, design features must be carefully thought to avoid the systematic exclusion of these groups and enabling, procedural and empowering measures should be taken to incentivize their participation.
4. **Enabling measures** – to promote a policy and institutional environment among stakeholders and partners that is favourable to poverty targeting, which includes inclusive policy dialogue, awareness raising and capacity-building;
5. **Procedural measures** – to facilitate transparency in administrative procedures and remove unintentional obstacles that may hinder social inclusion and gender equality.
6. **Empowering and capacity building measures** –to develop the capacity and self-confidence of those with less voice and power to enable them to voice their needs and to participate in planning, decision-making and project activities. This

may be achieved through information and communication campaigns, focused capacity- and confidence-building measures and organizational support;

IFAD Targeting Policy also states that the Fund is committed to work with “*like minded partners at all levels; pilot and share experiences on effective approaches to targeting hard to reach groups and build innovative complementary partnerships with actors that can reach target groups that IFAD cannot reach with the instruments at its disposal*” (p.12). A key guiding principle of the Policy is to pilot and share learning on successful approaches to targeting hard-to-reach groups, by building innovative and complementary partnerships with actors that can reach target groups that IFAD cannot reach with the instruments at its disposal.

The Policy also recognizes that IFAD should play an active role in promoting pro-poor tested solutions, especially those of poor people themselves and fostering policy processes that address the need of disadvantaged rural women and men. The scaling-up of the targeting dimension relies on forging strategic partnerships with governments, pro-poor institutional partners, including membership-based organizations of the rural poor, and making more systematic use of the experiences and lessons learned from its projects to promote inclusion of rural poverty into the international development agenda and in national development processes.

### III. TARGETING ISSUES, CHALLENGES AND QUESTIONS

A stock-taking exercise of a broad range of documents was carried out to assess current targeting issues and challenges in IFAD-funded operations. In-house consultations and interviews were also carried out to explore staff views regarding targeting and identify existing problems as well as potential solutions.

#### E. Key issues

- **Lack of agreement on the target groups: poverty definition, active poor and vulnerable categorical groups.** The policy provides significant flexibility in implementation of the targeting within projects and this can lead to interpretations that are not consistent with the means by which targeting performance is measured. In some cases, this flexibility was used to justify either the delivery of untargeted actions (“we target all rural population”) or a conscious shift towards the concentration of resources and attention towards those with greater economic potential, often without envisaging clear multiplier effects to the poorer. For instance, the term “active poor” has been subject to different interpretations and often used to refer to the less poor or those who are capable to quickly respond to the type of incentives IFAD supported projects typically provides. The consultation reveals different views in this regard within the organization, on one hand, there are those who have reinterpreted the active poor as restricted to those who are better-off and have productive capacity and ability to generate meaningful productive impacts for themselves and their communities. On the other hand, there are those who argue that it is possible to produce important productive impacts among the extreme poor. They are already highly economically active, even if surviving through their precarious and multiple livelihoods strategies. In fact, they are those more in need of the incentives provided by IFAD combined with complementary measures from the social sectors to sustainably reach a pathway out of poverty. An additional issue is related those who experience transient poverty or despite not being poor are vulnerable to poverty in fragile contexts.
- **Lack of clear guidelines to identify or collect data that can be used for detailed poverty analysis required to identify priority geographical areas, identify the target groups, and inform the selection and design of projects.** The 2018 ARRI report highlights the need to strengthen poverty and target group analysis as a foundation for project design. Success of the targeting strategy is largely dependent on how well the target group is defined and their needs are understood<sup>46</sup>. Hence the analysis of poverty and rural livelihoods is the critical first step in developing a targeting strategy since its findings form the basis for designing a range of interventions to fit the needs of different categories of poor rural people. A certain degree of target group analysis and disaggregation, especially along the categorical groups such as gender, age and ethnic lines is common to almost all projects. However, the quality and accuracy of disaggregation varies considerably. Some of the projects reviewed relies on a superficial analysis. To ensure that proper differentiation can be accounted for, proper sample sizes and data collection tools need to be developed and standardized.

<sup>46</sup> IFAD How to Do Note: Gender and Targeting, 2014

- **Mismatch between IFAD targeting approach which requires empowerment and capacity building and mobilization of the poor and the new timeframe for project design and implementation.**
- **Mismatch between the intended target group, usually the poorest, and the type of activities that are implemented on the ground.** Too often, projects' activities are inadequate to reach and benefit the poorest, often because they are unable to provide the required contribution or simply because they do not have enough assets to graduate to a semi-commercial level. Over-reliance on "self-targeting" mechanisms is also identified in some cases as leading to a targeting mismatch. Even when projects are working well in assisting the poor, targeting the poorest and most socially marginalised people can be challenging and requires the implementation of adequate partnerships, measures, and approaches. The same consideration applies to the youth, as many projects mention this group in design but fail to reach them in the implementation, possibly due to the lack of adequate approaches and project that match needs and aspirations of this group, and the need to factor in gender differences. Therefore, IFAD needs to clarify in its operational guidelines who IFAD should target in the context of different interventions and how to cater to the needs of these specific groups of the rural population, in alignment with existing country-specific strategies and policies, including Nationally Determined Contributions (NDCs). This might require the definition of a multi-pronged strategy that acknowledges the heterogeneity of the poor rural population, the existence of different pathways out of poverty and that some of the typical interventions IFAD will not be able to directly target the poorest of the poor.
- **Issues of targeted-related conflicts or fragility are largely overlooked.** Findings from the 2018 ARRI report reveal that none of the projects or programme analysed have included any conflict analysis or risk assessment of how changes introduced by IFAD could potentially affect conflict or insecurity either in a positive or negative way. The potential risks stemming from inaccurate targeting, including conflicts, elite capture and social exclusion of most vulnerable segments, should be seriously assessed and managed throughout implementation and supervision. The guidelines will also need to provide examples of IFAD-specific approaches that have made a positive impact on building the capacity of poor vulnerable households to recover from conflict, unrest and/or violence.
- **Poor accountability, monitoring and reporting framework.** Lack of data to conclusively inform the assessment of targeting performance is a common concern in many projects. Poor and uneven attention to targeting issues was also found in supervision reports and Medium-Term Reviews. This creates problems of accountability by hindering the IFAD capacity to report on its poverty outreach and play a more pro-active role in advocacy and policy-dialogue to support the development of pro-poor institutional and policy environments. Monitoring targeting performance is also a crucial element to ensure that any changes in the actual target group is detected and corrected as well as to mitigate the risk of excessive elites capture. Some projects do well in tracking outreach to different sub-groups, especially when those are defined based on clearly identifiable social categories, such as those along gender, ethnicity, and to a less extent age; wealth-based differences which often cut across more easily



identifiable group-based identities, are rarely captured. Furthermore, criteria to assess projects' targeting performance are uneven across divisions. For example, IOE evaluation on poverty is based on the international poverty measure (1.90/day), which is meant to be used primarily to track global extreme poverty and not for programming at national level<sup>47</sup> and on whether some groups are systematically excluded from project interventions (contrary to the "inclusiveness mandate"); while in Project Status Reports, this is based on whether the project has delivered on what was planned at design.

- **Lack of clarity on how to target and benefit the poor in value-chain development projects.** Value chain approaches are increasingly seen by IFAD as a more effective instruments to generate sustainable rural growth. This is because they are more holistic than many previous interventions which have tended to focus on improving the capacity of producers, whilst not considering how to strengthen and better structure their relationship with a variety of market actors. It is broadly recognized and the recent IOE evaluation of pro-poor value-chain development projects suggests, that value-chains can generate a lot of direct and indirect benefits to different echelons of rural population, including the poorest. The rural poor can benefit from value chain participation through different pathways, as they can be primary producers, wage workers, micro-entrepreneurs, service-providers, processors or consumers. However, some evaluations show that these pathways are not automatic as many rural people are not benefiting from the development of new agricultural markets. Often, farmers with few assets, people living in more remote and isolated communities; indigenous and tribal peoples; women farmers and landless youth (young men and women) may be considered too costly to reach in value chain projects, or simply overlooked. In addition, a review of IFAD-supported project reveals that there is little evidence of expanding rural employment opportunities to benefit poorer households, as a result of market development, although some evaluations do show some positive impacts<sup>48</sup>. Hence, the multiplier effects of value-chain development in terms of creating jobs for the poor requires specific and proactive actions (i.e. selection of labour generating sectors, adequate training, rural enterprise promotion, promotion of decent-work etc.) in order to maximize the inclusiveness through the quantity and quality of the wage jobs and self-employment generated through value chain projects.

## F. Underlying hypotheses

1. **Poverty targeting and its link with IFAD categorical target groups must be anchored on national and local contexts.** This is in line with IFAD's Targeting Policy, which defines poverty as a dynamic and context-specific concept and prioritize the use of national poverty lines combined with available data on food security and other human development indicators to define poverty and identify target areas.

<sup>47</sup> According to the World Bank country's national poverty line is far more appropriate for underpinning policy dialogue or targeting programmes to reach the poorest (see <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/global-poverty-line-faq>).

<sup>48</sup> See for instance the IOE Evaluation of Pro-Poor Value-Chain Projects (internal draft) and the recent RIA evaluation of PROFIT in Rwanda (2019)

2. **Different targeting strategies should be applied in different contexts and for different thematic investments**, but the need to include the poorest of the poor and the cross-cutting themes must be streamlined in the country programme and as far as possible in all projects supported by IFAD.
3. **A minimum set of conditions are necessary for developing and implementing an adequate targeting strategy**. They include access to adequate data, capacity to undertake robust poverty analysis, and assessment of economic potential of rural areas, adequate time and resources to plan, design and implementing<sup>49</sup>.
4. **Minimum and mandatory standards to be applied at different stages of the country programme and of the project cycle are needed to make poverty targeting implementable and effective**. The targeting guidelines will revisit the process and guidance on how to differentiate rural households for the purpose of design, implementation and monitoring and clarify how this should be done all along, including the country programme and project cycles (see Box 2).
5. **There are trade-offs between targeting the poorest of the poor and efficiency requirements (see box 3)**. Practical solutions need to be identified to balance the extra costs of targeting the poorest with existing efficiency requirements. Some projects have shown that working on targeting and participatory processes take time and can come at the cost of project's efficiency. Addressing this challenge is particularly important in the context of IFAD's new business model<sup>50</sup>, which reaffirms the Fund's focus on poorest countries and on poorest people, while at the same time adopting more stringent criteria for improving value for money in its operations by reducing for example processing and implementation periods.
6. **The poorest of the poor, food insecure, disadvantaged, and vulnerable groups are not synonyms but not necessarily mutually exclusive**. Therefore, they need to be clearly defined in each context.
7. **IFAD targets different echelons of rural societies**, from the poorest of the poor to the transient poor or those vulnerable to poverty. In line with IFAD Targeting Policy, the Funds aims at promoting inclusive and sustainable rural transformation, acknowledging the heterogeneity and multidimensionality of poverty and fostering different pathways out of poverty.
8. **There is broad consensus that the Policy should not be revised**. The guidelines are intended to clarify specific aspects of the Policy, that have become particularly important, considering recent trends in rural poverty dynamics, the SDG agenda and the IFAD 11 commitments.

<sup>49</sup> One of the key findings from the last ARRI report (2018) and the IOE Evaluation of Pro-Poor value-chain projects (2019) is that projects that invest time and resources in building the capacity of poor farmers and communities to participate in value-chain development are more likely to achieve positive targeting outcomes. The ARRI report estimates that at least two year are needed to build the capacity of poor remote communities to participate in rural development.

<sup>50</sup> Enhancing IFAD11 business model to deliver impact at scale, 2017.

Box 2: issues in IFAD's current project cycle and possible ways forward:

	<b>COSOP</b>	<b>DESIGN</b>	<b>IMPLEMENTATION (monitoring and supervision)</b>	<b>COMPLETION</b>
<b>Current situation</b>	<p>Targeting does not feature prominently in the new COSOP guidelines, nor in the current outline of the SECAP background study. It is mentioned in the following sections:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Targeting to mainstream key challenges</li> <li>• Annex I - Rural poverty and agricultural/rural sector issues</li> <li>• Annex IV - Targeting strategy in SECAP Background Study</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No clear guidance on how to address targeting, as there is no longer any dedicated annex, nor checklist.</li> <li>• Targeting strategy in design is not clearly linked to the results of completed reports.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dedicated scores in Project Supervision Reports (PSR)</li> <li>• Sex- and age-disaggregated indicators</li> <li>• Mismatch between what is stated in design and what is done at implementation</li> <li>• Uneven information in the targeting section of supervision reports (some only report on outreach, others on gender, very few give a proper assessment of targeting strategy).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dedicated scores in Project Completion Reports (PCR)</li> <li>• Unclear information on targeting</li> </ul>
<b>Main risks</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No thorough poverty and target group analysis</li> <li>• Weak targeting strategies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No thorough poverty and target group analysis</li> <li>• Weak targeting strategies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Insufficient targeting measures</li> <li>• Weak monitoring of poverty targeting</li> </ul>	Weak monitoring/evaluation of poverty targeting
<b>Way forward</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minimum standards for poverty and target group analysis and targeting strategy to be included in annex I &amp; IV</li> <li>• Poverty and target group analysis as part of the Country Situation Analysis</li> <li>• Targeting checklist</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minimum standards for poverty and TG analysis in enhanced <b>SECAP</b> (Annex 3)</li> <li>• Clear indicators for geographic targeting, (including climate vulnerability).</li> <li>• Minimum standards and guidance for targeting in Project Implementation Manual, PIM (annex 6)</li> <li>• Set a quota for the participation of the poorest</li> <li>• Targeting checklist and Table on Target Group</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Start-up kit</li> <li>• Poverty measurement tools,</li> <li>• Targeting checklist</li> <li>• clarify what needs to be reported on in the 'Targeting' section of supervision reports – clear poverty markers.</li> </ul>	Integration of poverty measurement tools

## Box 3: Critical targeting challenges and trade-offs

**Geographic targeting**

- **Poverty criteria do not match productivity potential:** rural poverty analysis, target group specific vulnerabilities and livelihood analysis should be accompanied by assessment of the potential for agriculture and rural-income generating activities to inform the mix of interventions necessary to overcome (extreme) poverty and tailor-made strategies to cater to the different potential and needs of the different groups. It is important to acknowledge the challenges and trade-off in these circumstances, but IFAD has expertise and experience on overcoming these constraints more than any other organisation working with the rural poor. What are the best strategies to improve the lives of those left-behind and whose isolation would not allow a better market access? Which activities typically related to SO1 and SO3 could be used to improve livelihoods of those who live in areas with limited agricultural potential?
- **Working in remote areas is costly and may come at the cost of promoting efficient use of resources.** However, it might be necessary in countries where pockets of poverty and extreme poverty tend to be geographically concentrated. For instance, many indigenous and tribal people, inhabit remote and marginalized areas. In those contexts, working through community-based and participatory approaches should be a priority, thus also requiring longer implementation periods and phased-in interventions.
- **How to counteract tendency to prioritize better-off areas with more productive potential?** Some governments may want to prioritize areas with lower incidence of poverty but greater productive potential. How can IFAD engage with governments to ensure that investments go to the neediest areas which also may have more productive potential, particularly with supported for complementary investments through partnerships? How can IFAD structure its country portfolio to cover all poor and vulnerable rural population including those who hardly could become commercial producers and/or get a job in a value chain project?

**Direct/People targeting:** Reaching the poorest of the poor and those who experience multiple forms of deprivations, requires multisectoral interventions, which may have already developed specific targeting tools that can inform IFAD direct targeting:

- Linkages to areas in which IFAD does not work directly to generate synergies and ensure coherence of the interventions that take place in the project areas. These areas include among others health, education and social protection programmes. These partnerships may require innovative arrangements. Some experiences that have taken place in Latin America and Asia could be disseminated as best practices.
- Learning from graduation models supported by IFAD that target the poorest of the poor and building linkages with other interventions linked to improved access to markets (SO2) where possible.

**Ensuring project design include the poorest of the poor in a meaningful way:**

- Coordinating complementary investments in long-term capacity building, asset building and social and physical infrastructures to ensure that the poorest of the poor can transition from support to productivity to improved access to markets;
- Projects for the poorest of the poor may require longer implementation periods or benefit from the phasing-in of different types of projects from improving basic livelihoods to improved market access. However, safeguard guidelines should be in place to avoid the risk of tokenism – including small component just to reach the poorest of the poor, but keeping them at the margin of mainstream development activities.
- Small and medium enterprise or more profitable value-chains contribute to agricultural growth in the short term but tend not to include the poorest of the poor: What should be the minimum requirements in terms of employment creation to justify IFAD investments in value-chains? What would be the impact of higher commodities price on poorer households, that are more nutrition vulnerable? How can IFAD and its partners ensure a balance between market development and socially oriented strategies?

**G. Preliminary key questions:**

1. How poverty and vulnerability to poverty and food insecurity as presented in the Targeting Policy, in the SDG agenda and in the IFAD 11 recommendations shall be understood at the country programme and project levels?
2. How the definition of the expanded categorical target groups and cross-cutting themes (IFAD 11) interact with the poverty definition?
3. How to define the “active poor” and how to determine economic potential in the context of IFAD targeting policy and IFAD 11 commitments?
4. What are the implications of this understanding for targeting operationalization and for IFAD portfolio?
5. What is IFAD comparative advantage in relation to other IFIs and Rome Based Agencies? Shall this advantage inform a partnership strategy with the other IFIs and Rome Based Agencies? If YES, how?
6. What is the necessary data, contextual information and tools to implement robust and meaningful poverty analysis and poverty profiling with particular attention to IFAD target groups?
7. Should poverty analysis and profiling also include assessment of agroecological conditions, agricultural potential, potential for rural-based income generating activity potential, climatic vulnerability and other types of vulnerabilities (e.g. risk of conflict, risk of natural disasters, social exclusion and stigma) at both national and sub-national level?
8. How geographic targeting, people targeting, and self-targeting can be fine-tuned for different target groups and with IFAD targeting approach as described in the 2009 Policy to improve target performance?
9. How pro-poor design (to support self-targeting) and enabling, procedural and empowerment measures can support the effective inclusion of target groups in IFAD-supported projects further contributing to the improvement of targeting performance?
10. Should there be a mandatory percentage of extreme poor (poorest of the poor) beneficiaries to be covered by projects at the level of country programme? Should this quota be also applied at the project level? if YES, should it vary according to thematic investments and context?
11. How targeting performance should be monitored and evaluated in the country programme and at the different phases of a project?
12. Why poverty targeting is not among the core indicators? Even as a measure of outreach?
13. Do current tools used to inform design as well as implementation, supervision and completions reports have enough information to assess targeting performance, including disaggregated data by socioeconomic status that could be used as a proxy to assess coverage of the poorest of the poor? If NO, what is missing?
14. How can IFAD build on
15. Are there enough time and financial resources to implement adequate targeting both at the design and implementation? How much time is needed in implementation to build the capacity of the poor to participate in mainstream development? If NO, how to address this issue?
16. How can IFAD improve its poverty targeting by building on best practices and successfully tested approaches?
17. How partnership with government and engagement into the policy processes (IFAD 11) relevant for rural poverty reduction could contribute to improve

poverty targeting performance and ensure that governments see IFAD as a strategic partner for rural poverty reduction strategies? Has IFAD engaged with government in discussing and influencing multisectoral rural poverty reduction strategies based on national owned poverty definition? Has IFAD project results influenced government policy and ensured scaling-up and mainstreaming of project components and tools? Has this process contributed to poverty reduction at the national level?

## IV. TARGETING GUIDELINES: OBJECTIVES, OUTLINE AND PROCESS

### H. Objectives

The broad objectives of the revised operational guidelines on targeting can be grouped in 4 categories:

- i) **Clarity:** Greater clarity would be provided regarding the definition of poverty; IFAD's target groups and various targeting approach;
- ii) **Capacity:** examples, guidance, resources would be provided to enhance the capacity to address poverty and targeting issues at all stages of the country programme and project cycle within the institution;
- iii) **Project cycle:** Ensure processes & outputs for Country Strategy and Opportunities Papers (COSOPs) and project design and reviews are sufficiently focused on poverty and targeting.
- iv) **Measurement:** New/revised indicators and tools. Strengthened measurement and reporting of results achieved in poverty: targeting performance as key input and economic mobility as outcome.

### I. Proposed outline

IFAD Targeting Guidelines – annotated outline

#### 1. Introduction

##### 1.1. The need for IFAD targeting guidelines

This section will briefly discuss the need for targeting guidelines to address issues raised in recent IFAD policy documents including:

- IFAD 2016-2025 strategic framework
- IFAD11 commitments
- New business model
- Mainstreaming themes
- ARRI 2018 5 findings on targeting
- Stock-taking exercise

##### 1.2. Summary of the IFAD Policy targeting

This section will summarize current IFAD targeting policy considering the context described in section 1.1 and covering the following issues:

- IFAD mandate: target rural people living in poverty and food insecurity with a focus on the poorest of the poor;
- Vulnerable and marginalized target groups including IFAD's traditional target groups. i.e. landless, marginal farmers, pastoralists, small-scale fishermen, women-headed

households, indigenous peoples, and the new additions such as youth and disabled people as per IFAD11 commitments);

- The lessons from past commitments related to Indigenous Peoples
- IFAD targeting and its programmatic approach – targeting as the point of entry in country strategies and project designs (people-centered).
- Issues covered in the Targeting Policy (2008) that need to be further clarified in the guidelines:
  - 1.2.1 Relevant poverty definition and measurement for targeting purpose in national contexts – e.g. Policy refers to the MDGs and not the SDGs, thus it needs to be update. The implications of how SDG targets are defined and the WB recommendation for using national poverty lines for programming (WB is the main custodian of SDG 1 target indicators).
  - 1.2.2 The meaning and relevance of an economic active/productive poor criterion for targeting in IFAD policy framework. The relevance of the poorest of the poor in the context of the global community commitment to leaving no one behind while delivering against the 2030 Agenda and the evidence from graduation programmes and social cash transfers.

### **1.3. Structure of the document**

This Section will contain a summary of each chapter of the guideline

## **II. Different pathways out of poverty and the role of IFAD targeting policy**

This chapter will provide figures for rural poverty incidence at global and regional levels, clarify the relationship between poverty and food and nutrition security, emphasizing their interconnection, but also acknowledging their specificities. Then it will discuss the heterogeneity among the rural poor population, including different manners to understand/measure the poorest of the poor and the issue of vulnerability to poverty (poverty dynamics). It will cover issues related to rural poverty, vulnerability to climate change, vulnerability to nutrition and other covariate shocks, particularly in fragile contexts. Then it will discuss different pathways out of poverty given the heterogeneous types of poor rural people and contexts as well as the different types (and sequencing) of interventions needed to address the constraints that they face to experience sustainable upward economic mobility as well as to improve their livelihoods in the context of an inclusive and sustainable rural transformation. Finally, it will discuss the SDGs and how IFAD targeting policy can contribute to their achievement.

- Rural poverty incidence at the global and regional level
- Relationship between poverty and food insecurity
- Heterogeneity of rural poverty: a profile of rural poor including the heterogeneity within the rural youth cohort (e.g. young women, indigenous youth, youth with disabilities, adolescent girls, etc)
- Rural poverty and climate change and fragile contexts
- The need of differentiate policies for different groups and contexts
- Inclusive rural transformation and “leave no one behind”: gradual approach
- SDGs and IFAD targeting policy (covering contributions to SDG 1, 2, 5, 8, 10, 13 and 15 as in the Strategic framework)



### III. IFAD in the Evolving Development Context

#### 3.1. New business model

This section will discuss the implications of IFAD new business model for targeting in the context of IFAD11 commitments.

#### 3.2. Mainstreaming priority themes

This section will discuss the targeting implications of the adoption of mainstreaming priority themes: Environment and Climate Change, Gender, Nutrition, Youth and implications for IFAD11 commitments.

### IV. Targeting guidelines

This section will cover issues related to the operationalization of targeting within IFAD's project cycle. Leveraging existing tools and best practices from IFAD and others, this section will clarify a set of (minimum) standard requirements with a provision of a checklist for targeting at design stage, implementation and monitoring and evaluation at country programming (results framework), project design (logical framework), project implementation (Programme Implementation Manual - PIM), project supervision (project supervision reports and mid-term reviews) and completion (completion reporting) levels.

**4.1. Geographical targeting tools:** (a) poverty and/or food and nutrition insecurity maps or disaggregated poverty and/or food and nutrition insecurity indicators; (b) mapping and/or disaggregated indicators on potential for agricultural activities or other rural income generation activities; (c) climate vulnerability mapping; (d) poverty profiles including target groups.

**4.2. People targeting tools:** guiding principle: alignment with government targeting when existing, (a) use of social registries, "single registries" and smallholder farmers registries; (b) use of existing targeting tools such as score cards and socioeconomic classification based multivariate indexes (e.g. living conditions index; Proxy means text, asset index); (c) participatory wealth ranking; (d) poverty and vulnerability profile of target groups.

#### 4.3. Targeting design, implementation and M&E requirements across the Project cycle:

4.3.1 COSOP (e.g. content of the country situation analysis including poverty and food and nutrition security analysis; content for SECAP studies; geographical targeting to identify priority project areas, poverty profiles to identify project priorities and support implementation of mainstreaming themes)

4.3.2 Project Design (e.g. content for the SECAP note, definition of targeting tools, baseline targeting indicators – ORMS targeting and outreach/core indicators)

4.3.3 Project Implementation, supervision and mid-term reviews (e.g. targeting checklist in the supervision report, annual outcome survey)

4.3.4 Project Completion (e.g. programme final assessment; lessons learned)

## V. Targeting best practices: reconciling efficiency and equity

This chapter will provide examples of targeting good practices and key lessons in the context of three types of interventions, covering poverty targeting, target groups and mainstreaming themes.

Ñ **Value chain** (including references to pro-poor value chain analysis by the independent Office of Evaluation)

Ñ **Rural finance**

Ñ **Community-driven development**

Ñ **Fragility**

Ñ **Environment NRM**

Ñ **Infrastructure.**

(access to markets; production sectors; PM; policy and institutions; inclusive finance; environment and NRM, social sectors)

## VI. Partnership, scaling-up and policy dialogue

This chapter will discuss the contexts in which partnerships with government, Non-Governmental Organizations (NGOs), Civil Society Organizations (CSOs), farmers organizations (FOs), indigenous peoples' organizations (IPOs), UN agencies and International Financial Institutions (IFIs) can improve the targeting of IFAD supported projects and/or build synergies to achieve longer term and sustainable rural poverty reduction and ultimately sustainable and inclusive rural transformation.

Ñ How **partnerships** can support targeting performance and build synergies: government instruments, local NGOs, CSOs, FOs, IPOs other UN agencies and IFIs.

Ñ **Co-financing and targeting performance**

Ñ **Knowledge management:** Documenting lessons on targeting performance to support learning and scaling up and government ownership.

### J. Process

The revision of the operational guidelines will be led by ECG's Gender and Social Inclusion team under the guidance of the inter-divisional task force. Selected consultants will bring in external expertise from outside and assure overall quality of the process. External peer-reviewers will be involved to validate the work and help improve the quality. The process will be structured around the following activities:

Outline the process (with the table below)

Activity	Deliverables	Description
Task force	<ul style="list-style-type: none"> <li>Established in October 2018</li> </ul>	Division appointed representatives

1 Task force meeting	<ul style="list-style-type: none"> <li>Validated CN</li> <li>feedback on next steps</li> </ul>	Kick start meeting held November 2018
2 Task force meeting	<ul style="list-style-type: none"> <li>Systematization of comments to the inception report and the stock take</li> <li>Planning regional consultations</li> </ul>	Second meeting held on March 7, 2019
Stock take	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inception Report</li> <li>Stock-take of closed operations</li> <li>Review of on-going operations (to be finalized)</li> <li>Review of existing tools (on-going)</li> <li>Benchmarking (on-going)</li> </ul>	See Annex 2,3,4.
Consultations	<ul style="list-style-type: none"> <li>Individual interviews</li> <li>Consultation with regional divisions (started beginning of April)</li> </ul>	See Annex 1
Retain consultant	<ul style="list-style-type: none"> <li>Validated the proposed outline, Inception paper and stock take</li> <li>Consulted with IFAD staff</li> </ul>	He visited IFAD from 19 to 26 March 2019
Draft Guidelines	<ul style="list-style-type: none"> <li>Draft guidelines</li> </ul>	Draft Guidelines submitted to the board on 22 <sup>nd</sup> May
Final Version	<ul style="list-style-type: none"> <li>Final version of Targeting Guidelines.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>EMC approval of operational guidelines – 22 June</li> <li>Submission to SEC – 10 July</li> <li>Revised operational guidelines for EB approval – September Board</li> </ul>

## **I . ANNEX 1: RELEVANT TOOLS AND HOW TO DO NOTES FOR POVERTY TARGETING**

1. How to do Note: Engaging with Pastoralists (2018)
2. Toolkit: Poverty Targeting Gender Equality and the Empowerment of Women (2017)
3. How to do Note: Design of gender transformative smallholder agriculture adaptation programmes (2017)
4. How to do Note: Household Methodologies (2015)
5. How to do Note: Seeking Free, Prior and Informed consent (2015)
6. Scaling up note: Nutrition sensitive agriculture (2015)
7. Scaling up note: Gender Equality and Women’s Empowerment (2015)
8. Scaling up note: sustainable inclusion of smallholder farmers in value-chains (2015)
9. Guidelines Poverty and Livelihoods Analysis for Targeting in IFAD-supported Projects (2009)
10. Guidance note: Poverty targeting in IFAD-supported projects (2009)
11. How to do Note: Climate change risk assessments in value chain projects
12. Nutrition-sensitive value chains: A guide for project design (I and II) (2018)
13. Multidimensional Poverty Assessment Tool. User Guide. (2014) IFAD
14. Annual Outcome Survey: An Effective Tool for Project Management. IFAD
15. Vulnerability Assessment and Mapping tool (VAM/WFP)
16. Rural Livelihoods Information Systems (RuLIS/FAO)
17. Resilience Index Measurement and Analysis: (RIMA/FAO)
18. Self-evaluation and Holistic Assessment of climate Resilience of farmers and Pastoralists (SHARP/FAO)
19. Livelihood mapping approach (FAO)
20. Social analysis for more effective agriculture and rural development investments (FAO)

## II . ANNEX 2: LIST OF PEOPLE INTERVIEWED

Margarita Astralaga – Director, Environment, Climate, Gender and Social Inclusion  
 Ndaya Beltchika – Lead Technical Specialist – Gender and Social Inclusion  
 Fabrizio Bresciani – Asia and the Pacific Region - Regional Economist  
 Chitra Deshpande – Senior Evaluation Officer in IFAD’s Independent Office of Evaluation  
 Fabrizio Felloni – Deputy Director of IFAD’s Independent Office of Evaluation  
 Edward Heinemann – Lead Technical Specialist on Policy and Technical Advisory  
 Steven Jonckheere – Senior Technical Specialist – Gender and Social Equity  
 Athur Mabiso - Economy Analyst in the Research and Impact Assessment Division  
 Maria Soledad Marco – Programming and Resource Officer  
 Tisorn Songsermsawas – Economy Analyst in the Research and Impact Assessment Division  
 Thouraya Triki - Director of IFAD’s Sustainable Production, Markets and Institutions Division  
 Paul Winters – Associate Vice-President of the Strategy and Knowledge  
 Roberto Longo – Senior Procurement Officer, WCA  
 Jonathan Agwe - Senior Technical Advisor on Rural Finance  
 Paolo Silveri – Regional Economist, LAC  
 Tom Anyonge – Lead Technical Specialist Youth, ECG  
 Jean Philippe Audinet - Lead Technical Specialist - POs and Rural Development, PIM  
 Antonellla Cordone - Senior Technical Specilist, Nutrition, ECG  
 Ilaria Firmian - KM and Communication, ECG  
 Jesus Quintana – Country Programme Manager, LAC  
 Francesco Rispoli – Country Programme Manager, ESA.  
 Norman Messer - former Rural Institution Specialist, PTA  
 Benoit Thierry – Country Programme Manager, WCA  
 Sally Smith, Independent value-chain consultant  
 Pietro Simoni, Independant Consultant, LAC  
 Giulia Pedone, Nutrition Consultant, ECG  
 Federica Lomiri, consultant IOE  
 Rikke Oliveira - Senior Technical Specialist on Natural Resources, PIM

## Stocktaking

### I. POVERTY TARGETING: DESK REVIEW FINDINGS - CLOSED OPERATIONS

#### 1. PURPOSE AND METHODOLOGY

The purpose of this review is to provide an overview of trends, challenges and good practices in poverty targeting under IFAD-supported projects.

This synthesis is based on the review of 56 evaluation documents developed between 2010 and 2018. Priorities was given to more recent evaluation documents. In Project Evaluation, poverty targeting is a dimension of effectiveness and relevance. Therefore a "quantitative" (score-based) assessment of targeting performance is not provided. However, evaluation reports generally include in-depth considerations on target group analysis and overall targeting performance and assess the extent to which poverty targeting contributed to the final score for both relevance and effectiveness. Hence, the analysis of the different evaluation documents allows to capture and compare key information on: target group analysis and disaggregation, targeting strategy adopted, targeting and gender outcomes and overall project performance in terms of poverty impact, effectiveness, relevance and gender equality.

The table below shows the number of documents reviewed per year and across regions. An attempt was made to achieve a balance between the different regional areas.

Table 1: Number of documents reviewed per year and region

Year	APR	ESA	LAC	NEN	WCA	Total
2018	1	0	3	1	3	8
2017	2	2	1	3	0	8
2016	2	2	0	2	2	8
2015	2	0	2	2	1	7
2014	2	1	1	1	1	6
2013	2	2	1	0	1	6
2012	2	3	0	1	0	6
2011	0	2	0	1	0	5
2010	0	0	2	0	2	4
Tot	13	12	10	12	9	56

Additional project-related documents have also been consulted, to provide more details on specific projects and approaches. Finally, the analysis of the scores for "targeting and outreach" which are singled out with a self-evaluated dedicated score included in project completion reports developed from 2009 to 2017 was used to complement the findings from the evaluations.

Key research questions, which guided the review are:

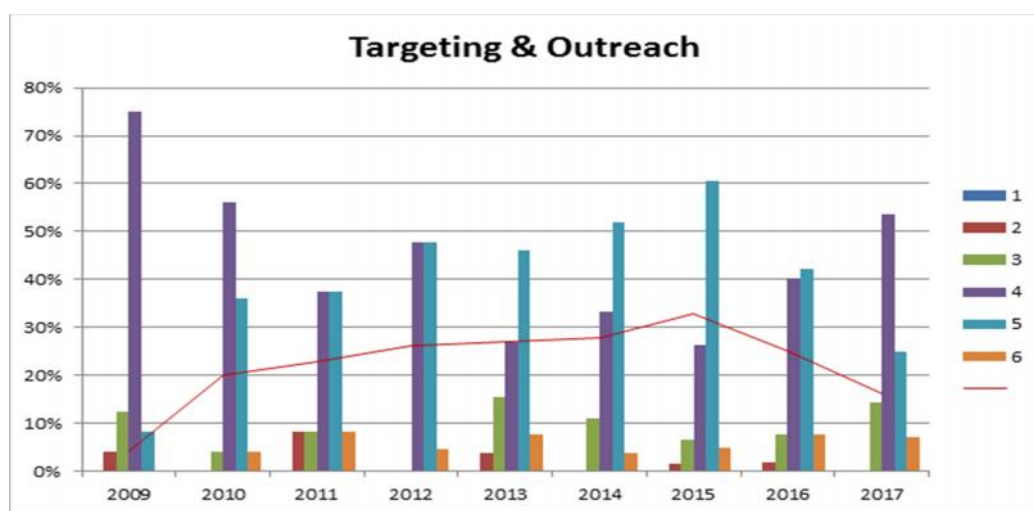
1. *What are key trends in the targeting performance of IFAD-supported projects?*
2. *What are the most successful approaches to targeting?*
3. *What are the key targeting challenges identified?*
4. *Is there a "positive correlation between poverty targeting and poverty impact/project performance?"*

## 2. KEY FINDINGS

### 2.1. What is the overall targeting performance of IFAD-funded projects over time and across regions?

An analysis of the scores for the dimension of targeting and outreach included in Project Completion Reports from 2009 to 2017 provides some insights on the targeting performance of IFAD-supported projects has over time. A constant improvement of poverty targeting has characterised IFAD's operations from 2009 to 2015. As shown in the graph below the number of projects scoring 5 or above has gradually increased during this period. There is broad consensus within IFAD that this can be attributed to the implementation of targeting policy (the targeting policy was approved in 2007) as well as to direct supervision (IFAD-IOE 2013, 2018). According to the last ARRI report, the move to direct supervision improved IFAD's project performance and is important for identifying issues and prompting corrective action.<sup>51</sup> In average directly supervised projects fared much better than those supervised by cooperating institutions in terms of targeting approach and gender and poverty focus.<sup>52</sup>

Graphic 1: trend of projects scoring 5 or above on targeting and outreach at completion (2009-2017)



Source: scores from Completion Reports (2009-2017)

A drop in the number of projects scored 5 and above, can be noticed from 2015 to 2017. This can primarily be attributed to 2 factors: i) the adoption of more stringent criteria for projects' assessment; ii) and uneven attention to poverty targeting issues across reports, projects and countries.

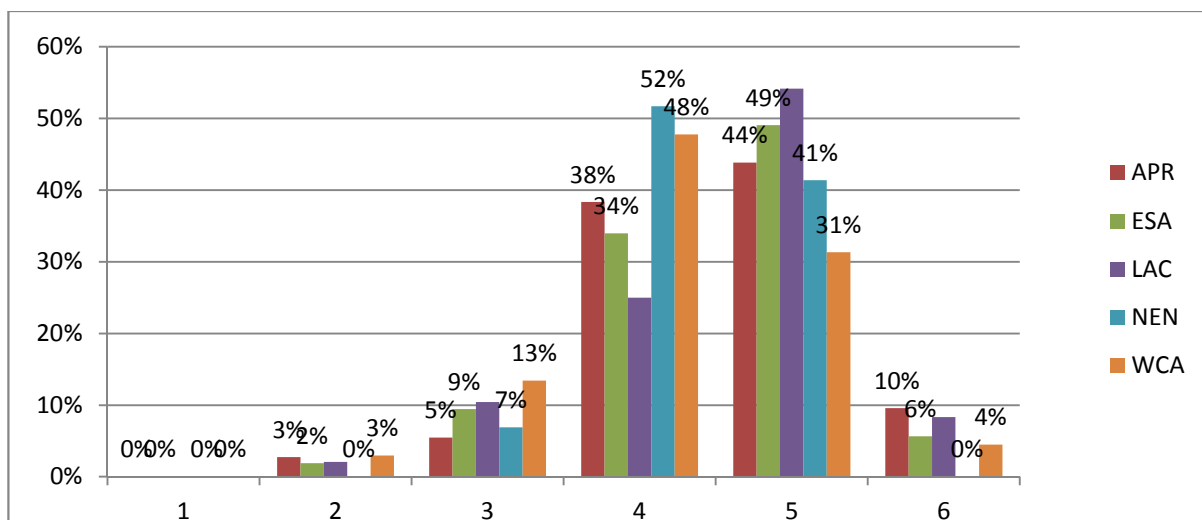
In terms of geographic specificities, it is difficult to make a definite assessment of regional trends in targeting, given the limited numbers as well as the slight imbalance in the number of projects reviewed per region. However, based on the sampled review, it emerges that the most successful projects with regard to the targeting performance are found in APR and LAC.

The analysis of the scores from completion reports partly confirms this findings. As shown in the table below, most of the projects scoring 5 or 6 on targeting, are concentrated in LAC, APR and ESA (62% for LAC, 55% in APR and 55% in ESA). Those are followed by NEN (41%) and WCA (35%).

<sup>51</sup> IFAD. IOE. 2013. Rural differentiation and smallholder development. Evaluation Synthesis, p. 15, para. 55.

<sup>52</sup> IFAD. IOE. 2013. IFAD's Supervision and Implementation Support Policy. Corporate-level Evaluation, p.

Graphic 2: percentage of projects across scores (from 3 to 6) and regions.



Source: scores from completion reports (2009-2017)

The imbalance between regions can be partly attributed to the complexity and diversity of geographic areas in terms of broader economies, poverty rates and socio-demographic dynamics. Most importantly, it is also a function of existing geographical differences in terms of institutional capacity and policy frameworks and the extent to which they support poverty reduction in rural areas. This suggests the importance of a pro-poor policy environment as a necessary condition to facilitate a poverty focus at the project level. For instance, It is clear that in many countries across Asia and Latin America, the existing institutional capacities along with the implementation of solid poverty-reduction policies and programmes has created an enabling environment for poverty targeting. The reasons for the under-performance of projects in WCA should be better assessed.

In terms of targeting strategies, the most common measure adopted by projects is geographic targeting. In programmes that are not national in coverage, this means focusing on geographic areas with a high concentration of poor people or with high poverty rates. In these cases, IFAD uses national poverty lines and available data on food insecurity and malnutrition – including data generated by WFP – combined with other human development indicators. More than half of the projects reviewed adopt and operationalise poverty-focused criteria to select geographic regions, districts and communities. When official data is missing this is generated through consultation with local actors and participatory exercises. Poverty-focused criteria in the selection of target areas are usually intertwined with other considerations (i.e. agro-ecological conditions; production-focused criteria).

The primary target group of IFAD’s projects is generally defined as poor smallholder farmers. It can be roughly estimated that about 30% of projects differentiate between the poor and the poorest in the definition of the target group. A certain degree of target group analysis and disaggregation, especially along more easily identifiable social axes, such as gender, age and ethnic lines is common to almost all projects. However, the quality and accuracy of disaggregation varies considerably. Some of the projects reviewed relies on a superficial analysis. Sometimes target group definition and analysis is conceived as an “add-on” to the design, thus failing to make the disaggregation exercise functional to the project and implementable.

Linked to that is the fact that many projects are based on a poor definition of social targeting strategies, including the identification of specific measures and activities according to the



poverty and socio-economic characteristics of different sub-groups. Social targeting refers to the measures for identifying and reaching specific social groups and households within targeted communities. Overall, the most common measures adopted for social targeting include: i) direct targeting of women's groups and to a less extent to the youth and indigenous peoples; and ii) the development of poverty-focused eligibility criteria, endorsed with community participation, as part of bottom-up participatory planning processes. Self-targeting measures are also often mentioned in many projects as the main approaches to reach the intended target group, through the degree of effectiveness of those measures is highly mixed. Finally, in line with the findings from the ARRI report (2018) the review confirms that none of the projects or programme analysed have included any analysis or risk assessment of how changes introduced by IFAD would affect conflict or insecurity either in a positive or negative way. Therefore, issues of conflict and fragility are largely overlooked. Section 3 will provide a more in-depth analysis of the key challenges that have been identified with regard to social targeting.

Finally, knowledge generation and monitoring of targeting performance is the weakest aspect in the large majority of projects, with very few exceptions. Limited availability and poor quality of disaggregated data and analysis of IFAD's target group in the reporting and M&E system makes it difficult to assess the projects' targeting performance and understand the distributional impact of projects. This also hinders the capacity of the Fund to understand its poverty outreach and play a more pro-active role in advocacy and policy-dialogue to support the development of pro-poor institutional and policy environments. Indeed, the review reveal that very few projects have engaged in policy dialogue activities to support the scaling-up and institutionalization of poverty-focused approaches.

## 2.2. What are the most successful approaches to targeting?

### Geographic Targeting

As already pointed out, geographic targeting is widely used in IFAD-supported projects, especially in those countries where poverty is geographically concentrated in more marginal and remote areas, which are often characterised by more fragile ecosystems, such as mountain, forest or arid areas. Those remote communities are generally inhabited by indigenous and ethnic minorities, as well as marginalised groups such as pastoralists . A list of notable examples in terms of geographic targeting is included in the box below.

Box 1: best practices in geographic targeting

- **Brazil (2015):** the project implemented the systematic targeting of very poor communities in the poorest 29 municipalities of the State of Bahia. The selection of municipalities was based on the available *human development indicators*. Within the selected municipalities, the project focused on individual communities. The choice of individual communities was based on a number of criteria linked to: (i) basic needs assessment (this was guided by a community-level questionnaire developed by the project); (ii) strength of local associations and their independence from political parties; (iii) other practical considerations dictated by agro-ecological considerations. Emphasis was put on being as objective as possible in the choice of the communities to be served and avoiding political interferences.
- **Laos (2015)** the Integrated Rural Development Project (2005-2013) covered 207 selected villages in 8 districts in Attapeu and Sayabouri provinces, all belonging to the list of poor or very poor areas identified by the *National Growth and Poverty Eradication Strategy*,

- **Morocco (2014).** Rural Development Project in Mountain Zones - Al-Haouz (2002-2011) targets the high mountain areas, where poverty and extreme poverty is concentrated. At the community level the project employed an approach that consisted of targeting an "*entire douar*", the smallest territorial unit. Interventions were programmed based on a Douar Development Plan prepared jointly with the local populations. The communes were involved in the selection of the neediest douars, especially in terms of basic social infrastructures.
- **Peru (2018):** Most of the projects were implemented in the Peruvian highlands (southern and northern), where according to official data and poverty maps, rural poverty is concentrated.
- **China (2014):** Many IFAD-supported projects in China target remote and poorest mountain and forest areas, which are inhabited by ethnic minorities and are located at the margins of mainstream development. For many years IFAD has used the FAO/WFP-developed Vulnerability Analysis and Mapping (VAM) tool for selection of project areas.

### Social targeting

The review shows that demand-driven and community-based projects remain the most effective in ensuring benefits to and participation by the poorer segments of the population and women through a combination of complementary and mutually reinforcing measures.

Most of the projects that achieved a higher performance in terms of social targeting are the ones that have adopted a community-based targeting approach as part of CDD along with: i) strong investments in social mobilization and organizational capacity-development, also known as empowerment measures ii) attention to ensuring transparency in decision-making (procedural targeting) and iii) participation of traditionally excluded groups through direct targeting (e.g, women, indigenous people, youth).

The term community-based targeting refers to the active involvement of communities in identifying the poor and defining the menu of options and criteria for participation. The active involvement of communities in decision-making over resource allocation, making sure that also marginalised groups have a voice, ensures that the activities and services provided by the project match the needs and capacities of different social groups (Self-targeting).

The Country Programme Evaluation for Nigeria (2017) considers that CDD approaches to rural development have paid-off in terms of ensuring sustainable and long-term impact on the poor while at the same time, promoting effectiveness and efficiency. This is because, when properly managed, the transferring of resources and decision-making power to the poor, by building their capacity to formulate their own development solutions and assume new roles in their communities, generates a sense of ownership, empowerment and responsibility. This is an important lesson that also emerge from IFAD-funded operations in Peru.

## Box 2: Best practices of targeting under CDDs

Brazil (2011, 2015): the Dom Helder Camara Project (2000-2009) and Gente de Valor (2006-2012) have selected communities by aggregating them into “sub-territories”. Project sub-territories typically comprised two-four communities with similar characteristics and represented the operational level at which activities were planned. Each Sub-territorial Development Council formulated its strategic development plan and prioritized project activities and beneficiaries. The project mandated that at least 30 per cent of beneficiaries should be women (later raised to 50 per cent). Direct categories considered were women, quilombolas, indigenous people and, to some extent, the youth. Attention was also paid to targeting the beneficiaries of the “bolsa familia” social transfer programme. The selection of beneficiaries and planning of project’s activities was carried out in a participatory manner, through careful consultation of community members. Moreover, without working on basic infrastructure (access to water), it would not have been possible to initiate the majority of productive activities.

Kyrgyz Republic (2016): under the Agricultural services and investments project (2008-2013) the experience and capacity of the main implementing agency responsible for social mobilization and community-based targeting was key to smooth effective and inclusive community participation, including different social groups and women. The project employed an inclusive approach for social mobilization, making extensive use of focus group discussions with different groups, including women, to capture their views and aspirations. Through social mobilisation, inclusive community-based institutions for pasture management were supported and pasture committees assisted in grouping and organizing herding of animals of small-scale animal owners, including women, to access pasture land.

Philippines (2012): Under the Northern Mindanao Project (2003-2009), the key focus was on traditionally marginalized groups often left out of mainstream development processes, with emphasis on women and indigenous people. The project’s target group comprised of poor and disenfranchised groups. Interestingly the most effective community development arrangements were implemented in communities where the poorest households were not singled out but where the community institution operated with a strategy to obtain the “greatest benefits” for poorer community members.

With regard to value-chain development projects positive experiences in terms of pro-poor targeting are found in several countries. In many cases, the selection of crops which are dominated by the poor and women and is the entry point to develop pro-poor and inclusive value-chains. This is for instance the case of the Agricultural value-chain support project I and II (PAFA, 2011-2016) in Senegal (2014) which has deliberately focused on crops with a high potential to contribute to both social and economic goals (i.e. sesame, cowpeas, poultry and millet). Under the Micro-Finance and Technical Support Project (MFTSP, 2006-2012) in Bangladesh (2012), the development of a women dominated poultry value-chain, was done by upgrading the activities of backyard poultry production, which is traditionally associated with women.

In some cases, IFAD has played an important brokering role by promoting economic linkages among different value-chain actors and supporting negotiation and win-win solutions between poor farmers and more powerful market actors. Under PAFA, IFAD has made considerable investments in building the capacity of farmers’ organizations to engage in more structured and profitable value-chains, while at the same time leveraging the potential of labour markets and small enterprise development linked to the chain. The benefits of value-chain development have accrued to women youth and other vulnerable groups, including persons with disabilities. The Agriculture, Marketing and Enterprise Promotion Programme (2006-2012) in Buthan (2014), introduced a dedicated fund to enable the poorest develop their micro-enterprises. This was necessary to combine market-development with attention to the poorest and avoid the risk of excessive benefits capture by better-off entrepreneurs.

Finally, the second phase of Vegetable Oil Development Project in Uganda (2010-2019) in Uganda has scaled up an inclusive partnership with the Oil Palm Uganda Limited to further promote small-scale growers of oil palm linked to a nucleus estate. Poor rural women, with limited and insecure access to land have been particularly supported to become fully fledged business partners and members of producer organizations. The project successfully managed to make spaces for women in a male-dominated scheme.

### Box 3: Best practices in pro-poor value-chain

**Uganda (2013):** The second phase of Vegetable Oil Development Project in Uganda scaled up an inclusive partnership with Oil Palm Uganda Limited to further promote small-scale growers of oil palm linked to a nucleus estate. Poor rural women constitute one of the main project targets, and have been increasingly involved as producers and business partners by enhancing their access to land and tenure security and promoting their membership and leadership in farmers' organizations; poor households are also encouraged to join the scheme through the implementation of the household mentoring approach.

**Bangladesh (2012):** The Micro-finance and technical support project (MFTSP 2006-2012) in Bangladesh has developed a women dominated value-chain. Backyard poultry production is traditionally associated with women. In order to professionalize this chain, the project disaggregated the activities of a single woman in backyard poultry production into a set of clearly distinguishable activities. Female 'actors' were then created for each activity: poultry breeders, mini-hatchery owners, chick rearers and poultry keepers, and specialized training delivered to each. The mini-hatchery technology was innovative and is effectively managed by women. Poultry keepers, who raise the chicks to the point of sale, are overcoming their mobility constraints by calling hotels and other buyers when they want to sell. Overall, the status of women in the village appears to have increased.

**Senegal (2013):** Targeted vulnerable groups included: small holder farmers with access to a small piece of land, labour-constrained and with a weak productive capacity; women, including young girls, and their associations; unemployed youth (aged 18 to 35). The Completion Report (2016) highlights that the key pillars of the project's targeting strategy are: the selection of value-chains that are dominated by women, youth and vulnerable groups (i.e. sesame, cowpeas, poultry and millet) which also have high potential for improving nutrition, which in turn had an immediate positive impact on food security and the nutritional status of children; the promotion of employment generation activities in processing and value-addition; the adoption of appropriate technologies; the implementation of an information and sensitization campaign in partnership with local CSOs including women's organizations.

Overall, key success factors that have contributed to a more effective social targeting under different projects across regions and countries can be summarised as follows:

Commitment and capacity of staff and implementing partners to engage in inclusive and participatory development processes (enabling environment). For instance In the Kyrgyz Republic (2016) the experience and capacity of the main implementing agency responsible for social mobilization and community-based targeting was key to smooth effective community participation, including different social groups and women. Like-ways, a critical factor driving the success of IFAD-funded projects in Peru (2018), was the recruitment of highly committed project staff, who had a consolidated capacity to engage with poor indigenous families and were keen to dedicate time and resources to support and guide them. The appointment of dedicated social inclusion and gender officers was also found in many projects.

Attention to procedural targeting, by fostering transparency, avoiding political interference and implementing simple and easy to understand procedures to access community funds. In Peru, The introduction of very simple pro-poor format for formulating business plans by poor indigenous people as well as the adoption of clear and transparent “rules of the game” to allocate project’s resources ensures social control and instills confidence and motivation in vulnerable and excluded groups to participate. Under the Pro-Poor Partnerships for Agroforestry Development Project In Vietnam (2018), the CDF was managed in a decentralized and participatory manner, and promoted funding for small-scale infrastructure, small loans for women, and capacity-building through farmer groups. The easy procedures to access the funds facilitated access by the poor and most vulnerable.

Direct targeting and empowerment of socially excluded groups (i.e. women, indigenous people, youth, quilombolas) through the implementation of transparent and clear eligibility mechanisms, earmarked funds, and targeted capacity development. Project-driven categorical targeting is considered necessary but also more effective when validated with community participation and in consultation with local institutions and leaders. Under IFAD-supported projects in Morocco (2018) direct targeting to women and youth, through specific strategies and support, mitigated the risk of elite and male capture of project’s benefits. In Buthan (2014) The Micro Initiative Fund (MIF) was created with the specific aim to assist the poorest to develop micro enterprises. The MIF activities were deemed to be effective in relation to the capacity of the poorest households.

The Mindanao Project in the Philippines (2012) implemented a dedicated fund for indigenous people (SFIP) to empower them to be more involved in community-based decision-making, scale-up political representation in local councils and benefit from increased security of land tenure rights.

Direct targeting to women’s groups (i.e. SHGs, CIGs etc.) by building their capacity to access loans, services and strengthen their agency and leadership in community institutions and farmers’ organizations, remains a cornerstone of IFAD’s approach to targeting in many operations. In Laos, this was done through the provision of women-targeted loans and the creation of a cadre of female farmer-to-farmer trainers. In Vietnam, all village-level committee members, including women were trained in group formation, participatory decision-making, public speaking and confidence-building. In Uganda (2014) VODP II has supported women to purchase land and acquire tenure security, which has enabled them to become members and leaders of farmers organizations. Increased participation and leadership of women in farmer organizations is also found in Morocco (2018) which received a gender award in 2016.

A dedicated social mobilization or social development component aimed at strengthening the organizational capacity of the rural population to articulate their demand, and participate in all the steps of planning and decision-making concerning transparent resource allocation. This is an important pre-investment process, requiring adequate time and resources. In Brazil, it is estimated that this process spanned over two years. However it was deemed to be necessary to create meaningful participation and inclusion of different groups and communities in a country with a long history of civic engagement. Provision of social infrastructures and services (especially access to water, health and education) is often necessary to mobilize the participation of the poorest and more vulnerable in project’s activities. For instance, the rehabilitation of water points, under the Pastoral Water and Resource Management Project in Sahelian Areas (Chad 2018) has contributed to drastically reduce the time women spend to collect water and firewood. This has enabled them to engage in IGAs and diversify their income.

Implementation of pro-poor extension systems. Some projects demonstrate that the adoption of farmer-to-farmer extension methodologies ensures that the poor and women are reached and that the knowledge transferred is effectively internalised. In Peru (2018) the use of local experts and the formation of a cadre of Rural Talents to provide technical assistance to poor rural family contributed to maximize the impact of learning. The training of village-based female extension workers, as it is found in Morocco (2015-2018) and Vietnam (2018) is a

powerful way to reach and actively involve women in extension activities as it ensures that appropriate communication strategies are used to interact with them. IFAD experience in Brasil (2011, 2015) is also of particular notice, as Technical Assistance is provided to families, with a focus on all family members and a more integrated approach to farming (see Box 4). Finally, household mentoring in Uganda (2014) has proven to be a powerful approach to enable the poorest households better plan for their livelihoods and get involved in mainstream project's activities by participating in marketing groups and SACCOs.

#### Box 4: Technical assistance and social mobilization in the Dom Helder Câmara Project

The Dom Helder Câmara Project (PDHC) promotes a holistic agro-ecological approach to production, fostering harmony between producers and their natural environment. Technical assistance (TA) plays a critical role in the implementation of the PDHC strategy. TA teams provide the households served with on-going assistance in a wide variety of technical areas (for example, how to prepare investment proposals, horticulture, etc.) and social issues (for example, gender equity). When the situation calls for it, the PDHC hires experts (for example, in irrigation, fish farming, etc.) to provide assistance in their respective fields, in cooperation with the technical personnel of the entities contracted. This second type of technical assistance is known as "specialized" TA. This complementarity guarantees the beneficiaries quality services. The PDHC is also innovative, making effective use of social mobilizers to empower the beneficiaries and their associations; its innovations also extend to supervision of the Project's activities in the field.

Solid poverty analysis at design and during implementation is the foundation for an in-depth understanding of poverty and social dynamics in target areas and the formulation of sound and implementable targeting strategies. In Laos (2015) the RLIP design was grounded in an in-depth poverty analysis and the proposed objectives were realistic and consistent with the budgetary resources and implementation timeframe. Also in Brazil (2012, 2015) an accurate analysis of existing poverty and human development data combined with ad hoc questionnaires developed by the project were used to strengthen poverty outreach and impact.

Partnership for targeting: partnership for targeting the poorest and most vulnerable through the provision of food, assets and social services is found in China (2012-2014), Chad (2018) and Laos (2015). In the latter, under the rural infrastructure component, partnership was established with the WFP Food for Work Programme. Partnership with the Lao Women's Union was also key to smooth gender-related activities in target villages. In Chad, partnership with the Swiss cooperation contributed to enhance the project's relevance. In China, a consolidated partnership with WFP food aid, for infrastructure works and training, ensured immediate improvement of food security among food-deficit households whereas IFAD's support for agricultural productivity and credit gradually improved the households' food self-sufficiency, allowing the households to use credit for cash-generating activities to further build up their assets.

Partnership with specialised ministers, beyond agriculture, is also critical for effective targeting. In countries such as Peru (2018) and Brazil (2011, 2014) partnership with ministries of social affairs, was key to smooth the piloting and subsequent scaling-up of pro-poor methodologies. In Peru, for instance the National Fund for Social Investments, FONCODES, was the pioneer of the concurso methodology. FONCODES intervention was demand-driven and consisted in transferring resources, management and implementation responsibilities to organized groups of people (Nucleos Ejecutores) elected by the community, for the construction of public infrastructures responding to the needs of people. The model used by FONCODES was adopted by IFAD projects, shifting the focus of the intervention from infrastructures creation to capacity-building and socio-economic development. In Brazil, the partnership with Secretaria de Desenvolvimento Rural, was very important to support the poverty-focus of the project.

**Promoting innovations and scaling-up.** In a few remarkable cases, IFAD has promoted more inclusive approaches, for example by introducing pro-poor innovations and supporting their replication and scaling-

up. The household mentorship programme in Uganda is a case in point. The methodology was first introduced under DLSP and then scaled-up under VODP I and II, to ensure that support for commercialisation and value-chain development was not leaving out the poorest. The development of pro-poor successful innovations is also found in Morocco (2018) and Bangladesh (2012) where simple and easy to use technologies were introduced to upgrade the productive capacity of the poorest. In Morocco a mobile kit for honey extraction, which is easy to transport and use, was introduced among women entrepreneurs, whereas in Bangladesh the mini hatchery technology enabled women to increase chick sales.

Overall, the scaling-up of poverty-focused approaches, have been sporadic rather than systematically promoted as part of IFAD institutional approach. However, the initiatives of committed and capable CPMs, project staff and other development partners, has in some cases contributed to successful dissemination and scaling-up. With this regard, IFAD's experience in Peru (2018) is of particular notice. All IFAD-supported projects in the country are inter-related and engaged in a practice of sharing knowledge, methodologies and innovations. Government representatives, projects' staff and farmers from Peru as well as from neighbor countries have visited IFAD-supported projects in Peru through the implementation of learning routes. The route provides a space for exchange, analysis and reflection in a continuous process of learning from outstanding experiences in the field. This has proven to be a powerful instrument to disseminate learning on pro-poor innovations.

The expansion of participatory and community-based approaches to rural development must count as the most significant innovation arising from IFAD-supported projects in Brazil (2011, 2015) as well as in Nigeria (2016). In the latter attention has been paid to CDD knowledge-sharing in order to enhance dialogue on participatory approaches especially between communities and projects.

**Policy-dialogue.** The experience of the fund in engaging at the policy and government level on poverty-targeting issues has been either poorly documented or left to anecdotic reporting. Policy-dialogue initiatives on poverty targeting are very rarely included in the design of projects and programmes and thus monitored during implementation. However, in some countries, committed CPMs have used existing policy forums, to influence governments towards the development of poverty-focused policy frameworks. Some of those initiatives are listed in Box 5.

#### **Box 5: examples of poverty-focused policy-dialogue**

- **Uganda (2014):** IFAD has played an active role in the country to promote the institutionalisation of the approach and has engaged in pro-poor policy-dialogue when NAADS started to change towards a trickle-down philosophy.
- **Peru (2018):** IFAD in the country has contributed to strategic public policy formulation, e.g. the Family Farming Promotion and Development Law and the National Rural Talents Promotion Strategy.
- **Brazil (2015):** Through the MERCOSUR Specialized Meeting on Family Farming (REAF), the Ministry of Agrarian Development and IFAD raised the priorities of Brazilian family farmers and included their representatives in the dialogue alongside government officials and other policy-and decision-makers.<sup>53</sup>

### **2.3. What are the key targeting issues and challenges identified?:**

The key targeting challenges identified can be grouped as follows:

<sup>53</sup> IFAD. IOE. 2015. Federative Republic of Brazil. Country Programme Evaluation, p. xii, para. 43.

### **a. Unclear definition of the target group and targeting strategy**

In many of the reviewed projects, the definition of the target group and the related targeting strategies tends to be unclear, which also makes it difficult to assess the targeting performance and overall poverty impact. In some cases, such as in Gambia (2016, Country Programme Evaluation, 2004-2014) information on who the key target groups are and the mechanisms for selection, were completely missing. In Egypt, (2017, Country Programme Evaluation, 2010-2016) many projects have developed target group categories, which were generic and only based on official poverty lines, which are difficult to use and implement. Overall, IFAD's projects make use of a range of undefined and generic concepts (most-needy, ultra-poor, entrepreneurial, active etc.) to define poverty and target group. For instance, some projects in the LAC region (e.g. 2017, Guatemala National Rural Development Programme and 2018, Guyana Rural Enterprise agricultural development Project), provides a very complex and confusing definition of the different sub-groups (too many groups), which makes it really hard to understand the project's focus and subsequent targeting strategy.

Enterprise development and value-chain projects also tend to be ambiguous when it comes to defining the target group. In the case of The Rural Microenterprise Promotion Programme (2006-2013) in the Philippines (2016), it was not entirely clear whether the programme was focusing on microenterprise or larger-scale enterprises.

Lack of clarity in target group definition and the strategies to reach and benefit them is often linked to weak poverty and livelihood analysis in design, which means that the root causes of poverty and exclusion are generally not sufficiently understood and addressed in projects' implementation. This applies especially to value-chain projects, which often do not provide a clear analysis of the linkage between value-chain development and its multiplier effect towards the economic inclusion of the poorest.

The last ARRI report (2018) also draws special attention to the need for rigorous poverty analysis and differentiated targeting strategies to meet the needs of different target groups. In some cases, evaluations point to the lack of credible data on multidimensional poverty at the country level as a constraining factor in the definition and operationalisation of a poverty targeting strategy. One effective way in which projects have addressed this information gap is by using participatory methods of data collection either at design or during project implementation. For instance, in Nigeria (2016) in the absence of poverty data at sub-state level, identification and selection of the poorest households and location was challenging. Nevertheless, although, community-based targeting was used to fill that gap, the evaluation reports that the selection process remains "opaque".

### **b. "Targeting mismatch"**

Evaluations aimed at assessing whether the target groups were actually reached, revealed that very often projects failed either to identify the target group explicitly (see the previous point) or to reach the poorest and most vulnerable when these were targeted. The "targeting mismatch" refers to projects that include certain vulnerable categories in its target group, but fail to define the mechanisms and activities to reach and benefit them. In a project in Palestine, women and other landless groups are singled out as special categories, though the project was mostly focused on land-related activities. Similarly in Egypt (2017) the poorest are included in the design but overlooked in implementation. In some cases the problem was attributable to weak design. This often happens because the analysis and definition of target group and targeting measures is a separate process from the development of the project's activities and components.

In other cases, the population targeted in project design was altered during implementation. Thus, the "active poor" or the non-poor took the place of the poor to ensure achieving the desired goals. This is for instance the case of the Agriculture Support Project in Georgia



(2017). This reflects lack of clarity on either or not reaching the poorer is a key success factor in reducing rural poverty.

Over-reliance on "self-targeting" mechanisms is also identified in some cases (e.g. 2015, Bolivia Country Programme Evaluation - 1999-2013 -, and 2014, Zambia Forest Resource Management Project -2002-2007) as leading to a targeting mismatch. This is partly due to poor understanding of the concept of "self-targeting" which is used in some cases to mean "self-selection" in the context of a one-size-fits-all development solution. Self-targeting refers to the definition of activities, processes, and services informed by the poverty characteristics' of specific groups. It is clear that whether or not the poorer decide to participate, depends on what is offered and how. Interestingly, in Peru (2018) despite the fact that the concurso methodology, was developed with a "poor farmer" in mind, and focused on instilling confidence and motivation in vulnerable groups to participate, the CPE (2018) for the country remarks that the rules and conditions for participation should be revisited if the poorest are to be reached more effectively.

Finally, the youth, are probably one of the most neglected sub-groups in many of the projects reviewed. Very few of the projects that have a focus on youth in design have actually implemented youth-targeted activities, and where this was done, the target was not reached. For instance, in Brazil (2015) the youth were involved as local facilitators but only marginally targeted under core project's activities. In Angola (2018) despite the importance given by projects to the participation of the youth, the results have been very limited, with few young men being counted among the FFS members. This is partly a reflection of the difficulties to attract the youth in agriculture, which is largely perceived as an unattractive sector.

**c. Despite the best of intentions targeting the poorest and "hard to reach" can be challenging, and IFAD should better learn how to do it.**

IFAD's core business is to target the poor with productive potential, that is to say those who have a minimum asset base to take advantages of the opportunities for improved agricultural production. However targeting the extreme poor, by strengthening their resilience and economic inclusion, often relying on strategic partnership, is also part of IFAD's mandate.

The review shows that even when projects are working well in assisting the poor targeting the poorest and most socially marginalised people can be very difficult and requires the implementation of adequate measures and approaches. In Vietnam (2018) where the Pro-Poor Partnerships for Agroforestry Development project implemented a successful approach to community-based targeting, the complexity of rural societies in terms of social heterogeneity and different poverty levels could not always be addressed.

Evidence shows that the provision of traditional, pro-poor financial services (savings groups, village banking, micro credit etc.) often targeted at the poorest, has led to mixed and often disappointing results. In Bangladesh, MTFSP (2012) stipulated a quota of 25% for participation of the hard-core poor in rural finance. Despite the best of intentions and the consolidated capacity of the implementing agency, this target was not reached. This was mainly because the type of financial products offered were not accessible to the poorest. A similar situation was found under the National Microfinance Support Programme (2002-2009) in India (2013) where "very poor" clients remained unreached as well as in Laos (2015), where the conditions of minimal savings and high interest rate limited access for the poorest to the village banking component.

Even projects with a clear poverty-focus, found it difficult to address the needs of the most vulnerable sub-groups. The Pastoral Community Development Project (2009-2014) in Ethiopia (2016), failed to take into account the social characteristics of nomadic pastoralists, who are one of the most disadvantaged groups in the country. In China (2015), where IFAD's projects have targeted the poorest ethnic groups, the specific conditions of women from ethnic minorities were not sufficiently taken into account. Similarly, many projects target the "youth" as a homogenous group, thus sometimes failing to concentrate on rural girls. This

shows the challenges and complexities of targeting those who are located at the crossroad of multiple and intersectional forms of disadvantages.

Finally, the evaluation for Peru (2018) recommends to link up with major social protection programmes in the country such as Juntos and Pension 65 (Peru 2018), to enhance outreach to the poorest segments of rural societies. This would require a multi-sector institutional design and a partnership with the Ministry of Social Inclusion and Development and Compensation Fund (FONCODES-MIDIS)<sup>54</sup>. This is an important recommendation for this line of work, which would provide greater opportunities for coordination with public policy on poverty reduction in rural areas.

#### **d. Culturally inappropriate targeting**

Targeting should be culturally located. Poorly sensitive targeting mechanisms were used in some cases. The evaluation for Bhutan (2014) refers to "intrusive targeting", with reference to socially inappropriate approaches to engage with poorer households. Given Bhutan's cultural aversion to discriminate explicitly for or against specific strata of rural households, the project's targeting approach – which divided the population into three wealth categories – was not culturally appropriate for community members to participate and for staff to implement. A less intrusive identification of target groups, e.g. through a discussion with local leaders and through self-targeting, would have been more suitable and cost-effective.

Important considerations, with regard to culturally inappropriate targeting, are also made with reference to Nigeria (2017), where in the north of the country social norms restrict women's mobility and their ability to interact with people who are external to their family. Nigeria's religious and ethnic diversity and the role these play in shaping gender roles and socio-economic processes should devise specific approaches. Similarly, in China (2016) a more transformative impact would have been achieved by taking in considerations the specificities of ethnic minority women.

#### **e. *Risks associated to elite capture and the deepening of social inequalities are not properly addressed***

Emphasis on group targeting while useful and necessary has not always ensured a focus on the poor smallholder farmers (Zambia 2013). In Pakistan (2014) for instance overreliance on existing groups under the Community Development Programme (2004-2012), has diverted resources away from the poorer and more vulnerable towards the better off. At the same time the Rural Livelihoods Improvement Project in Kratie, Preah Vihear and Ratanakiri in Cambodia (2017), which considered the poverty status as a basis for groupings, compromised the foundation for long-term group development. This reflects the fact that working with socially heterogeneous groups, also including better-off farmers can be strategic to avoid conflicts, foster community ownership and/or enhance development impact and effectiveness. However, more systematic support and incentives should be provided to mixed groups, to promote social and gender inclusion and mitigate risks of elite and male capture.

In the absence of inaccurate targeting strategies and mitigation measures, the risk of elite capture is raised as a critical issue under the Artisanal Fisheries and Aquaculture Project, AFAP (2015-2021) in Angola (2018) where the aquaculture cages and ponds could easily be appropriated by more powerful members in the community or even from outside. The lack of formal land titles stating the association's ownership of the plot, creates the risk of its occupation by more powerful actors. Like-ways, in the upland areas of Vietnam the development of more profitable market linkages for indigenous communities is associated to the risk of fostering land concentration and socio-economic inequalities. These potential risks stemming from inaccurate targeting, should be seriously assessed and managed throughout implementation.

<sup>54</sup> The programme Haku Wiñay is implemented by MIDIS and is targeted at the Beneficiaries of Juntos. It adopts a demand-driven methodology, which is similar to the *Concurso*.

### **f. Targeting and value for money**

Some projects show that working on targeting and participatory processes can come at the cost of project's efficiency and sometimes also effectiveness. With regard to the latter, In Chad (2018) the provision of basic social services, added to the main components, enhanced the project's relevance (especially health care and education for women), but created excessive complexity and delays in implementation, which in turn undermined the project's efficiency.

In terms of value for money, some evaluation documents point to the high costs of targeting poor remote communities (Morocco, 2018 and Buthan 2014) and engaging in participatory processes (Brazil 2015) The evaluation for Buthan (2014) rates efficiency as moderately satisfactory. Programme management costs were very high reflecting the high expenditure on fuel and other travel costs required to reach scattered communities in the mountain. In addition the fact that the project had a full project team to provide well-targeted technical support was advantageous but also contributed to high management costs. In Brazil (2015) targeting the poorest and most remote communities and promoting community participation were innovative but very time consuming leaving only two years for the implementation of productive activities.

However, it is important to remark that the costs of targeting (especially geographic) and participation can be important to enhance not only the poverty impact but also the effectiveness and sustainability of the interventions. Investments in capacity development, bottom-up processes and institution building pay-off in terms of sustainability. The evaluation for Nigeria remarks that community-led programmes represent good value for money and performed better than value-chain projects. The funds were used on assets that were based on choices expressed by the communities themselves, rather than being supplied by local government or by others without due consideration of local priorities. This in turn contributed to enhance relevance, effectiveness and overall sustainability.

### **g. Weak monitoring of targeting performance**

Very few projects have put in place sound monitoring system to capture targeting performance. Lack of data to conclusively inform the assessment of targeting performance and rural poverty impact is a common concern in many projects. Under the Market Oriented Smallholder Agricultural Programme, MOSAP (2007-20013) In Angola (2018) no baseline or monitoring data was generated on the poverty level of participants, nor on their age-group; hence, the assessment of targeting was based on direct observation.

Monitoring targeting is also a crucial element to ensure that any changes in the actual target group is detected and corrected as well as to assess the risk of excessive elites capture. Some projects do well in tracking outreach to different sub-groups, especially when those are defined based on clearly identifiable social categories, such as those along gender, ethnicity, and to a less extent age, or on the base of territorial and agro-ecological characteristics; In a few cases, land-related characteristics (mostly size and type of tenure) are also used to identify the poorer and monitor poverty-outreach (Morocco 2018, 2015). In the Philippines (2012) highly vulnerable groups were classified as: fishers, Indigenous people, upland farmers (mountain), and agrarian reform beneficiaries. .

In general, wealth-based differences which often cut across more easily identifiable group-based identities, are rarely captured. In Bangladesh (2012) the poor and the hard-core poor were identified as two distinct groups and included in the log-frame. Although the envisaged target for the ultra-poor was not reached, this enabled the project to reflect critically on the challenges encountered and possible corrective measures.

A further issue is that, when gender-disaggregated indicators are included in log-frames, sometimes they refer to women-household heads, rather than women in general. This is an issue that should be addressed and corrected, also considering IFAD's increased focus on

tackling intra-household inequalities, through HH methodologies and gender transformative approaches.

#### **h. Value-chain projects target the better-off and find it difficult to reach the poorer.**

This is a common trend in more recent value-chain projects. The Country Programme Evaluation, (2006-2016) for Cameroon (2018) notifies a clear and conscious change in the targeting strategy away from the poor towards the better off and young entrepreneurs. In Georgia (2017) the project goal focused explicitly on the economically active poor. Many of the beneficiaries ended up being middle-income farmers. With regard to Country Programme Evaluation (2004-2014) of Mozambique (2016) it is recognised that the combination of the portfolio's targeting and market-led strategies led to a weakening of the potential contribution of the IFAD-supported programme to the broader goals of poverty reduction and food security.

Under a CDD in Vietnam, the introduction of the APIF fund to graduate poor indigenous farmers to more profitable market linkages, was only partially effective. A gradual move from CDD to value-chain, though useful and desirable, can be difficult to pursue. The APIF made initial progress by testing the option to connect business enterprises with farmers through contracts. Much remains to be done to actually create value for a larger number of households, including poorer ones. The social risks associated with the entry of vulnerable communities into commercial relationships – such as sales of land use rights by the poor, or elite capture in farmer groups – need to be monitored as part of IFAD's Social, Environmental and Climate Assessment Procedures.

The evaluation for Nigeria, includes similar considerations, when it states that the move from CDD to value-chain development was experienced as a turbulence. Such shifts sent confusing signals both to programme staff and to communities, as when community-level investments moved from social to mainly economic investments (Community-Based Agricultural and Rural Development Programme, CBARDP) and from working with beneficiaries at community level to commodity apex development associations (VCDP). These changes meant that already agreed community plans had to be changed at IFAD's behest and this in turn weakened the sense of community ownership, while state staff had to adjust their technical guidance.

#### **i. The poverty outreach and impact of Employment generation is a "black box"**

There is little evidence of expanding rural employment opportunities to benefit poorer households, as a result of value-chain development activities. Hence, the indirect impact of Value Chain development in terms of creating jobs for the poor remains unclear (Albania and Turkey 2015, Philippines 2016). In Bangladesh, A more accurate assessment of the extent to which employment generation benefitted the poorest (mostly landless and women household heads) reveal that their earnings did not reach the level of decent income (living wage).

The evaluation for China (2015) recommends that given the rapid rural transformation in the country, projects should switch to "indirect targeting" that is to say supporting medium enterprises to generate jobs for the poor. Also in the Philippines (2012), the evaluation reports that although some of the poorest echelons of rural communities could not be reached by the project, they enjoyed direct benefits such as increased access to employment or to affordable food supplies.

Whether direct or indirect targeting to the poorer is the best way to achieve poverty reduction goal, depends on different and context-specific factors. It is clear that in areas with greater productive potential and connections to more dynamic markets, projects should support job creation for the poorest. For instance, in Nigeria the switch to a focus on individual-led enterprises and value-chain was based on the recognition that the socio-cultural context as well as the presence of more dynamic markets in the southern states is one that fits better with enterprise-based and value-chain approaches.

Nevertheless, specific and pro-active actions (i.e. selection of labour generating sectors, adequate training, rural enterprise promotion, promotion of decent-work etc.) might be necessary to maximize the quantity and quality of the employment and self-employment generated. If this is not proactively done by projects, risks of exclusion and marginalization of certain groups might outweigh existing opportunities. Overall more in-depth research and impact assessment studies should be carried out to unpack the black box of employment generation and assess in which context and to a what extent the poorer are gaining in terms of improved income and socio-economic conditions.

#### I. Ineffective partnership

Section 2 highlights the importance of partnership for effective targeting. However, selected partners might not pay sufficient attention to the poverty dimension as IFAD does. In Kyrgyzstan for example the project was initiated, co-financed and supervised by the World Bank. From IFAD's perspective, the Implementation Complementation Report prepared by the World Bank had little information on some key issues of IFAD's specific concern, in particular, gender and targeting.

In Chad impact on women's access to education and health was limited, because not anchored in a partnership with the education and health ministries (Chad 2018). This compromised the sustainability of the social development components.

#### ***2.4. Is there a positive correlation between poverty targeting and poverty impact/project performance?***

The 2018 ARRI report identifies a positive correlation between poverty targeting and project performance. The linkage between the two dimension is obvious and is inherent in the fact that targeting is a dimension of both relevance and effectiveness. The synthesis evaluation for social differentiation (IFAD-IOE 2013) analyses this correlation and points out that this is because well-planned and well-managed projects tend to perform better in terms of both poverty outreach and impact. This can be attributed to the fact that well-managed projects generally invest more time and resources in engaging with the target group by providing spaces for continuous interaction, critical reflections and meaningful participation.

The evaluation for Nigeria, makes the business case for community development, stating that CDD projects perform better and the overall benefits outweigh the costs. Hence, we consider that, although it is difficult to develop a sound and evidence-based "business case" for targeting, scattered evidence suggest that investments in participation and empowerment, which are fundamental pillars of IFAD's targeting, are drivers of both poverty targeting and overall project's performance.

With regard to the correlation between good targeting and poverty impact, though recognizing that even untargeted development can contribute to poverty reduction (see the example of 2011, Uruguay Rural), It is clear that a better notion of who the poor are, why they are poor and which activities and strategies match with their interests and capacities, can definitely enhance poverty impact. The evidence of that causal relationship is incontrovertible.

According to IFAD most recent guidance on poverty and targeting (2017) Success of the targeting strategy is largely dependent on how well the target group is defined and its needs are understood. Hence the analysis of poverty and rural livelihoods is the critical first step in developing a targeting strategy since its findings form the basis for designing a range of interventions to fit the needs of different categories of people. Projects that simply target a population generically defined as "poor people" without understanding the differences between the capacities and priorities of, for example, women and men, or youths in one social group, are the ones that tend to have limited impacts on the poorest and those most in need.

The review shows that many of the projects that have achieved a high score (5 and above) on poverty impact have paid substantive attention to target group analysis and the development of sound strategies and approaches for poverty targeting. However, the assessment of poverty impact often relies on limited and poor quality data, which is linked to poor monitoring.

Some good examples can be found, as in the case of Laos. The purpose of the programme was to promote economic growth and livelihoods improvement for the rural poor, including women and other vulnerable groups in the target area, such as the unemployed rural youth and upland ethnic groups. The logical framework (logframe) of the programme used several indicators to measure economic growth and livelihoods improvement, among different groups. The data generated shed lights on poverty impact and showed a substantive improvement in the conditions of the poorest households in assets ownership and food security through increased food self-sufficiency.

### 3. RECOMMENDATIONS

Geographic targeting should remain a fundamental pillar of IFAD's mandate.

Targeting strategies need to consider the specific contexts and locations of the different rural poor. In some countries IFAD has gained recognition for its work in the poorest regions and communities and the Fund's pro-poor approaches have been scaled-up across IFAD and other agencies operations. China, Brazil and Peru are cases in point.

It is clear that geographic targeting might involve trade-offs, as in some contexts it can be very costly, and may come at the cost of promoting efficient use of resources and effective impact. However, IFAD should continue targeting the poorest geographical areas, especially in those countries where pockets of poverty and extreme poverty tend to be geographically concentrated and "spatial inequality" identified as a key driver of poverty and marginalisation. In many countries the poorest inhabit remote and marginal areas – e.g. high mountain, pastoral, arid, rainforest jungle, small islands. This is for instance the case for many indigenous and tribal people, which are a priority target group for IFAD. In those contexts, working through community-based and participatory approaches should be a priority, thus requiring longer implementation periods.

IFAD should scale-up its poverty targeting agenda by building on best practices and successfully tested approaches.

IFAD should engage in a process of learning, improving and disseminating existing successfully tested approaches to pro-poor development. Some examples could be: improving and adapting household mentoring to other countries (also combining it with some GALS tools); leveraging CDD projects and approaches to gradually move towards more enterprise-based approaches and value-chain linkages; addressing both horizontal and vertical forms of inequalities by combining the ranking of individuals or households by income or wealth, with the analysis of group-based disadvantages, which may arise due to ethnicity, gender, age, disability or geographical location.

IFAD should clarify who its target groups are and how to target them under different types of interventions.

It is broadly recognised that the founding mandate of IFAD is to focus on poor rural people. Nevertheless, disaggregating the rural poor and identifying their differing 'pathways out of poverty' remain a major challenge (IFAD-IOE 2013). The renewed commitment to deepen the poverty outreach and focus on the extremely poor, in line with the SDG requirement of leaving no one behind, requires a clearer and multi-layered definition of IFAD's target group, including new and emerging categories (rural girls, persons with disabilities etc.) and a stronger focus on addressing conflicts and fragility.

Linked to the above is the need to strengthen and update existing targeting guidelines. Targeting guidelines should be flexible, provide a range of options that are adaptable to

different contexts and geographic areas and tailored to different types of interventions, with special attention to rural finance and value-chain development projects. With regard to the latter it is the role of organizations such as IFAD and its partners to make the strategic linkages between socially oriented strategies that specifically target the poorest and market-oriented strategies. IFAD should also clarify how support to value-chain and indirect target can generate direct benefits to the poorest - for example through decent employment generation and other benefits (i.e. improved access to infrastructures, nutritious food etc.) – as well as how to avoid potential negative impact, such as land concentration, the deepening of social inequalities and elite capture. Most of the available documentation on value-chain focuses on rural poor as producers, with a limited number of information on the potential of labor markets linked to value chains and the role of poorer households as providers of services to the chain.

IFAD should clarify the guidance and process for conducting poverty and livelihood analysis at COSOP and design stage.

Low quality poverty and target group analysis is linked to ineffective targeting. This is particularly the case for value-chain development projects, which are not necessarily informed by poverty considerations. IFAD should revisit its process and guidance on how to differentiate rural households for the purpose of design, implementation and monitoring and clarify how this should be done at both the COSOP and design stages. This is particularly important especially in the context of IFAD new business model, which has shifted to shorter design and implementation periods and more rapid disbursement. Critical questions that should be addressed are: What type of data and analysis is needed to make the design more poverty-focused? How much time and resources are needed? what is the most effective way to collect and systematize available poverty- data, or to generate new data, when this is missing?

IFAD should strengthen its capacity to monitor of poverty outreach and impact and generate evidence-based knowledge on poverty targeting.

Linked to the above recommendation is the need to strengthen IFAD reporting system on targeting. This is necessary in response to the call from the SDG agenda to develop sound monitoring frameworks. At the moment, the development and dissemination of knowledge and information on poverty targeting is limited and poorly coordinated, despite the fact that in-house capacities and relevant work spread across different divisions and regions, already exist. This reflects the poor incorporation of target group analysis in monitoring and reporting system as well as lack of a comprehensive KM agenda, on poverty targeting issues. Attention should also be paid to unpack the category of “employment generation”, making sure that the M&E system capture information on the number and quality of the jobs created for the poorer.

IFAD should develop and systematize the approaches to target the “hard to reach” and tackle the overlapping dimensions of rural poverty.

In order to deepen the poverty outreach of IFAD-supported projects, the mechanisms and approaches to target the hard to reach should be better developed and disseminated. This would require a dedicated programme of work to map existing approaches, identify potential partners and assess the resources and capacity that are needed for targeting those who are left beyond.

Good practices and promising approaches that are identified should be scaled-up more systematically across the portfolio. Emphasis should be placed on approaches that contribute to address rural extreme poverty in its many dimensions by addressing for example the overlapping forms of inequalities, such as those along gender, age, and ethnicity; building resilience to risks and shocks; enhancing opportunities for asset-building, and economic inclusion; promoting and strengthening fundamental rights, including to land and resource. More systematic linkages with existing social protection programmes and policies, could be a powerful means to develop feasible graduation pathways. More research on targeting should also be conducted to better inform the strategies and approaches to deepen the poverty focus and impact.

IFAD should play a more pro-active role in poverty targeting and engage more systematically in strategic partnership and policy-dialogue. Strategic and innovative partnership with pro-poor government programmes, such as social transfer, and other development actors working in poverty-reduction should be pro-actively explored and promoted right at the COSOP stage. As envisaged in the Targeting Policy IFAD should play a leadership role in promoting pro-poor tested solutions, fostering strategic partnership with pro-poor institutional partners, starting from membership-based organizations of the rural poor, and making more systematic use of the experiences and lessons learned from its projects to promote inclusion of rural poverty into the international development agenda and in national development priorities. Availability and good quality of disaggregated data and analysis of IFAD's target group in the M&E system, will also contribute to improve the capacity of the Fund to engage in strategic policy dialogue, support the scaling-up of pro-poor approaches and play a more active role in helping governments improve national poverty information systems.

In-house understanding of poverty targeting should be strengthened.

Lack of clarity in the definition of the target group as well as overall conceptual confusion over the measures for social targeting, should be addressed by fostering in-house dialogue on targeting and promoting sensitization and capacity-development. Learning routes should be used to promote exchange of information and the dissemination of best practices with regard to pro-poor social targeting.

#### Next Steps

A systematic review of on-going projects should be carried out to complement the findings from the review of closed operations. This will allow us to get a more in-depth understanding of how critical development challenges, such as climate changes, inclusive value-chain, and outreach to the poorest are currently being addressed.



## List of projects reviewed

Year	Reg	country	Project
2018	NEN	Morocco	Rural Development Project in The Eastern Middle Atlas
2018	LAC	Peru	Proyecto de Sierra Sur
2018	LAC	Peru	Country Programme Evaluation
2018	APR	Vietnam	Pro-Poor Partnerships for Agroforestry Development Project
2018	WCA	Chad	Pastoral Water and Resource Management Project in Sahelian Areas
2018	LAC	Guyana	Rural Enterprise agricultural development Project
2018	WCA	Cameroon	Country Programme Evaluation
2018	WCA	Angola	Country Programme Evaluation
2017	APR	Cambodia	Rural Livelihoods Improvement Project in Kratie, Preah Vihear and Ratanakiri
2017	NEN	Georgia	Agricultural Support Project
2017	APR	Maldives	Post-Tsunami Agricultural and Fisheries Rehabilitation Programme
2017	NEN	Palestine	Participatory Natural Resource Management Programme
2017	ESA	Malawi	Rural Livelihoods support Programme
2017	LAC	Guatemala	National Rural Development Programme - Phase 1: Western Region
2017	ESA	Mozambique	Country Programme Evaluation (2005-2016)
2017	NEN	Egypt	Country Programme Evaluation (2010-2016)
2016	APR	Philippines	The Rural Microenterprise Promotion Programme (2006-2013)
2016	APR	China	Environment Conservation and Poverty-Reduction in Ningxia/Shanxi (2007-2014)
2016	NEN	Kyrgyz	Agricultural services and investments project (2008-2013)
2016	NEN	Bangladesh	Finance for enterprise Development and Empowerment (2007-2014)
2016	ESA	Ethiopia	Pastoral Community Development Project (2009-2014)
2016	WCA	Nigeria	Country Programme Evaluation (2009-2015)
2016	WCA	Gambia	Country Programme Evaluation (2004-2014)
2015	APR	Laos	Integrated Rural Development Project (2005-2013)
2015	APR	Pakistan	Community Development Programme (2004-2012)
2015	NEN	Albania	Programme for Sustainable Development in Rural Mountain Areas
2015	LAC	Brasil	Gente de Valor (2006-2012)
2015	NEN	Turkey	Sivas-Erzincan Development Project (2005-2013)
2015	LAC	Bolivia	Country Programme Evaluation (1999-2013)
2014	APR	Buthan	Agriculture, Marketing and Enterprise Promotion Programme (2006-2012)
2014	LAC	Bolivia	Management of NR in the Chaco and High Valley Regions (2000-2011)
2014	NEN	Morocco	Rural Development Project in Mountain Zones - Al-Haouz (2002-2011)
2014	ESA	Zambia	Country Programme Evaluation (1999-2013)
2014	APR	China	Country Programme Evaluation (1999-2013)
2014	WCA	Senegal	Country Programme Evaluation
2013	APR	Cambodia	Rural Poverty Reduction Project in Prey Veng and Svay Rieng (2004-2011)
2013	APR	India	National Microfinance Support Programme (2002-2009)
2013	LAC	Uruguay	Uruguay Rural Project (2001-2011)
2013	ESA	Madagascar	Country Programme Evaluation (2000-2012)
2013	ESA	Uganda	Country Programme Evaluation (1997-2011)
2012	ESA	Zambia	Forest Resource Management Project (2002-2007)
2012	ESA	Rwanda	Country Programme Evaluation (2005-2012)
2012	APR	Bangladesh	Microfinance and Technical Support Project (2003-2010)
2012	ESA	Uganda	Area-Based Agricultural Modernization Programme (2005-2010)

2012	APR	Philippines	Northern Mindanao Community Initiatives and NRM (2003-2009)
2012	NEN	Armenia	Rural Areas Economic Development Programme (2005-2010)
2011	LAC	Brazil	Dom Helder Camara Project (2000-2009)
2011	WCA	Ghana	Rural Enterprises Project, Phase II (2002-2008)
2011	ESA	Uganda	Vegetable Oil Development Project (2006-2011)
2011	ESA	Kenya	Country Programme Evaluation (1979-2011)
2010	WCA	Benin	Roots and Tubers Development Programme (1999-2008)
2010	WCA	Niger	Country Programme Evaluation (1997-2009)
2010	LAC	Argentina	Rural Development Project for the north Eastern Region (1998-2007)
2010	NEN	Yemen	Raymah Area Development Project (1998-2007)

## II. POVERTY TARGETING: GOOD PRACTICES AND PROMISING APPROACHES

(Living document)

### **Good practices and emerging approaches to further investigate:**

The stock taking of good practices and emerging approaches is currently on-going. Some preliminary findings can be summarised as follows.

- **Emerging approaches to target the poorest.** In a few remarkable cases, IFAD has promoted more inclusive approaches, for example by introducing pro-poor innovations and supporting their replication and scaling-up. The household mentorship programme in Uganda is a case in point. The methodology was first introduced under the *District Livelihood Support Programme* and then scaled-up under VODP I and II, to ensure that support for commercialisation and value-chain development was not leaving out the poorest. IFAD is also increasingly linking up with existing social protection programmes. A key concern that many policy makers have is how to support the graduation of poor households from protection to active employment or self-employment. Graduation of the ultra-poor<sup>55</sup>, is now referred to a set of interventions that target beneficiaries of cash transfer programs with assets and skill development initiatives that are meant to break out of the poverty trap in which these households are locked. For instance, the *Pakistan National Graduation Programme (2017-2024)* is based on the government's national poverty scorecard. It combines support for immediate needs with a longer-term plan, shifting households out of extreme poverty by providing access to a package of assets that include social services, vocational training and interest-free loans. Under PROFIT In Kenya, IFAD has partnered with BRAC to pilot the *Targeting Ultra Poor programme (TUP)* (See Annex 3 for more information) Increasingly, projects in the LAC region are linking up with CCTs to identify and target the poorest<sup>56</sup>.
- **Partnerships for targeting the most vulnerable.** Partnership for targeting the poorest and most vulnerable is a fundamental pillar of IFAD's Targeting Policy. The IFAD-BSF Joint Programme<sup>57</sup> operated for 25 years in the poorest countries in Africa, focusing on regions of high food insecurity and malnutrition. BSF provided grants that addressed basic needs such as health and family nutrition. Investments in social sector was a crucial entry point to enable more vulnerable households to participate in economic development. The combined support to both the social and economic sectors has proven to increase synergy and add value to both sectors. Partnership with WFP has also been developed in some countries, to complement economic development with socially oriented strategies. Under the Environment Conservation and Poverty-Reduction Programme in Ningxia and Shanxi (2007-2014) in China, IFAD has partnered with WFP food for work programmes. Food aid, for infrastructure works and training, ensured immediate improvement of food security among food-deficit households whereas IFAD's support for agricultural productivity and credit gradually improved the households' food self-sufficiency, allowing the households to use credit for cash-generating activities to further build up their assets<sup>58</sup>.
- **Robust poverty analysis.** Cases of projects that are based on a sound poverty analysis are rather scant. However, there is evidence that projects that are informed by a good poverty analysis at design and during implementation, tend to perform better in terms of poverty targeting. For many years, IFAD-funded projects in China have used the WFP Vulnerability Analysis and Mapping (VAM) tool for poverty targeting. A partnership was recently developed

<sup>55</sup> Devereux, S. and Sabates-Wheeler, R. Graduating from Social Protection? Editorial Introduction. IDS, 2015.

<sup>56</sup> Dominican Republic: PRORURAL INCLUSIVO; Bolivia: ACCESOS; Brazil: Productive Transformation in Pernambuco

<sup>57</sup> IFAD/Belgian Survival Fund Joint Programme 25 years of cooperation partnership, IFAD

<sup>58</sup> IOE 2016

with WFP-VAM, called IFAD-WFP Joint Climate Analysis Partnership, to implement a methodology which automatically works on various open geospatial data streams combined with socio-economic survey data to produce detailed maps of poverty and food security. This is a robust experience that could be mainstreamed through the targeting guidelines, In many countries across LAC and APR, projects are increasingly making use of national data systems, such as the poverty score-card or the Multi-Dimensional Poverty Index to analyze poverty and identify and monitor outreach to different target groups. This is for instance the case of PRO RURAL INCLUSIVO In Dominican Republic, which is using the national Unified Beneficiaries System (SIUBEN) to define its target groups and monitor the targeting performance.

## 1. PRO-POOR VALUE-CHAIN DEVELOPMENT

Definition and approaches
<p>Pro-poor value-chain development refers to project that have fostered the inclusion of the poor, and other vulnerable groups in value-chain development activities. Most projects do so by:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>i) selecting sectors and value-chains that are dominated by the poor, women and the youth and that have both a commercial and nutrition value.</li> <li>ii) upgrading the functions and roles of women and more vulnerable people in the chain, as producers, processors and service providers</li> <li>iii) brokering partnership between different value-chain actors and supporting negotiation between farmers and more powerful market actors.</li> <li>iv) building the capacity of the poor to engage in more structured value-chains, by strengthening their assets, promoting access to finance, technical support and appropriate technologies.</li> <li>v) Promoting strategic linkages between social protection programmes targeted at the poorest with value-chain development activities.</li> <li>vi) Implementing the HHs methodologies to develop more gender equitable and win-win solutions to value-chain development.</li> <li>vii) The appointment of a gender and social inclusion officer</li> </ol>
Examples
<p>Value Chains Development Programme for Poverty Reduction (ProLPRAF 2010-2016) in Mauritania aims at to improving the income and living conditions of poor rural people, especially women and youth. The programme did so by promoting the development of value-chains (poultry, vegetables, dates, non-timber forest products etc.) that have potential to promote the economic inclusion of the rural poor and Measures aimed at empowering targeted populations in value-chain development and governance were also implemented. For instance the Value Chain Working Groups (VCWGs) enabled interactions between producers and decision makers and fostered win-win, equitable solutions to value-chain development. This was done in a participative manner around an initial two-year work and budget programme. ProLPRAF also invested in capacity building and exchanges, and provided a highly flexible and adaptable mechanism to fund value chain development. Source: Completion report 2017</p>
<p>The <b>Agricultural value-chain support project, (PAFA 2011-2016)</b> Targeted vulnerable groups including: small holder farmers with access to a small piece of land, labour-constrained and with a weak productive capacity; women, including young girls, and their associations; unemployed youth (aged 18 to 35), targeted through sport clubs. The key pillars of the project's targeting strategy are: the selection of value-chains that are dominated by women, youth and vulnerable groups (i.e. sesame, cowpeas, poultry and millet) which also have high potential for improving nutrition, which in turn had an immediate positive impact on food security and the nutritional status of children; the promotion of employment generation activities in processing and value-addition; the adoption of appropriate technologies; the implementation of an information and sensitization campaign in partnership with local CSOs including women's organizations,</p>

<p>The implementation of transparent and clear eligibility mechanisms, based on vulnerability-focused criteria. An expert on gender and inclusion was also recruited.</p> <p><i>Source: Completion Report 2017</i></p>
<p>Nigeria's Value Chain Development Programme (VCDP, 2012-2018) integrated GALS through: (i) self-targeting of women through specific value chain activities; (ii) proportional minimum (35 per cent) quotas in programme resources for women and women's participation in groups; and (iii) inclusion of a dedicated gender/youth officer. GALS was also piloted in Nigeria's village savings and credit groups in the Rural Finance Institution Building Programme (RUFIN) and the Climate Change Adaptation and Agribusiness Support Programme (CASP).</p> <p>Source: IFAD. IOE.2016Federal Republic of Nigeria. Country Level Evaluation</p>
<p>Zambia's Smallholder Livestock Investment Project (SLIP, 2014-2021) targeted the ultra-poor and moderately poor who had no ownership or limited access to animal draught power (ADP), but still had enough adaptive capacity to realize the potential benefits of improved ADP access. Access to ADP rose to 80 per cent for targeted households.</p> <p>Source: ARRI 2018</p>
<p>The Vegetable Oil Development Project II in Uganda (VODP II, 2010-2019), scaled up an inclusive partnership with Oil Palm Uganda Limited to further promote small-scale growers of oil palm linked to a nucleus estate. Poor rural women constitute one of the main project targets, and have been increasingly involved as producers and business partners by enhancing their access to land and tenure security and promoting their membership and leadership in farmers' organizations; poor households are also encouraged to join the scheme through the implementation of the household mentoring approach.</p> <p>Source: HTDN on Gender and Scaling-up</p>
<p>The Rwanda Dairy Development Project (RDDP, 2016-2021), envisages to reach out to the poorest segments of the target area and promote their economic inclusion in the dairy value-chain. The project will target 80,000 smallholder dairy farms (mostly zero-grazing) and 20,000 poor people by creating opportunities in off-farm activities along the dairy value chain. Target group disaggregation is accurate and includes:</p> <p>6,000 Girinka beneficiaries, who will receive a cow in-calf, and pass on the first heifer to a qualifying neighbor. These households will be drawn from Ubudehe Category I who meet the eligibility criteria set by the government programme<sup>59</sup>, with some land for forage and ability to construct a cow shed.</p> <p>15,400 young farm assistants aged 15 to 24 working as wage labourers. They are the "hands-on" male laborers in many dairy farms, especially in female-headed households with no male adults. They are typically from very poor families (Ubudehe Categories I and II).</p> <p>5,400 rural women, aged 15-35 (child-bearing age), which will benefit from new economic opportunities and creation of small off-farm business opportunities.</p> <p>A Gender, Targeting and Community Mobilisation Officer has been appointed in the MINAGRI to coordinate implementation of the gender and targeting strategies. GALS and WEAI will also be adopted by the project.</p> <p>Source: design report</p>
<p>the Rural Areas Development Programme (RADP 2006-2012) in Argentina supported the development of the carob value-chain to generate economic opportunities especially for women and youth. Carob is a multi-purpose, common pool resource which has been traditionally controlled and processed by indigenous peoples especially women. The demand for carob by-products in urban markets has been growing rapidly, thus making it an ideal pro-poor, gender-equitable chain with strong opportunities for ensuring it becomes profitable. Young people are coming to see carob as an attractive income-generating opportunity and wage work in carob harvesting is highly remunerative. IFAD has worked to improve the social</p>

<sup>59</sup> Implemented by the Ministry of Agriculture, the program was set up with the central aim of reducing child malnutrition rates and increasing household incomes of poor farmers. These goals are directly achieved through increased access to, and consumption of milk, by providing poor households with a heifer.

equity of the chain by employing a social inclusion specialist. A revolving fund enables producers to access working capital and purchase processing machinery.
The Micro-finance and technical support project (MFTSP 2006-2012) in Bangladesh has developed a women dominated value-chain, also addressing women's structural constraints in access to markets. Backyard poultry production is traditionally associated with women. In order to professionalize this chain, the project disaggregated the activities of a single woman in backyard poultry production into a set of clearly distinguishable activities. Female 'actors' were then created for each activity: poultry breeders, mini-hatchery owners, chick rearers and poultry keepers, and specialized training delivered to each. The mini-hatchery technology was innovative and is effectively managed by women. Female vaccinators were trained to help ensure the good health of the poultry. Poultry keepers, who raise the chicks to the point of sale, are overcoming their mobility constraints by calling hotels and other buyers when they want to sell. Overall, the status of women in the village appears to have increased. Learning note on gender and value-chain, IFAD, unpublished.
<b>Issues and challenges</b>
When informed by poverty considerations, value-chain developed programmes have a great potential to commercialising the smallholder sectors, and generating viable economic opportunities for the poorer, including women, the youth and other vulnerable groups. However some risks and challenges have also been identified, which should be carefully monitored. Women's tenure insecurity ( PORLPRAF) can compromise the sustainability of their business. In addition, male and elite capture of traditional women's crops and activities can occur, when these become more profitable. The distinction between women and men's crops is flexible and subject to change depending on the dynamics of commercialization. For instance, staple food value chains such as rice and cassava that have been traditionally grown by women for food security, are becoming increasingly commercialised. This can lead to a shift of control from women to men. In order to mitigate those risks, projects should work more systematically on strengthening women's participation in value-chain governance. A further critical issue is the fact that the multiplier effect of value-chain development through employment generation for the poorer and youth is sometime mentioned but not properly assessed and monitored. Finally, the long term impact on food and nutrition security should also be considered.

## 2. PRO POOR CASH AND FOOD FOR WORK SCHEMES

<b>Definition and approaches</b>
Cash- and Food-for-Work are short-term intervention used by assistance organizations to provide temporary employment in public projects (such as rehabilitating irrigation canals, clearing nurseries or re-building infrastructure) to the most vulnerable population. The methodology is relatively new, but its use has become increasingly common in food insecure, disaster-affected or post-conflict environments. IFAD often uses this methodology in partnership with WFP and other government programmes.
<b>WFP Food for Work Programme</b> Under the Environment Conservation and Poverty-Reduction Programme in Ningxia and Shanxi (2007-2014) in China, IFAD has partnered with WFP food for work programmes under two projects. WFP food aid, for infrastructure works and training, ensured immediate improvement of food security among food-deficit households whereas IFAD's support for agricultural productivity and credit gradually improved the households' food self-sufficiency, allowing the households to use credit for cash-generating activities to further build up their assets. Source: IOE evaluation, 2016
Cash for work: the Labor Contracting Societies ( LCSs) in Bangladesh. IFAD and other development partners have supported 'Labour Contracting Societies' as a pro-poor cash for work scheme targeting ultra-poor women in particular. The "Labor Contracting Society" (LCS) is referred to as a group of disadvantaged rural people, including ultra -poor women, living near a small scale infrastructure construction site that are being organized by different development actors to undertake designated construction and maintenance works with an objective of alleviating poverty of the targeted poor households. The concept is to bypass the traditional mode of contracting to facilitate involvement of local people in infrastructure

development projects where unskilled labors can be potentially tapped and the benefits of employment are accrued by the poor members from the neighbourhoods by offering wage for their labour and profit for the construction works.

Source: Policy Brief, LABOR CONTRACTING SOCIETY: BLENDING SOCIAL ASPECTS WITH ENGINEERING. IFAD

### 3. GRADUATION APPROACHES

#### Definition and Approaches

Graduation approaches define a set of interventions that enable the poorest to move out of a social protection programme after reaching a wellbeing threshold and once the participants have acquired a set of resources that is expected to equip them for a higher-income future livelihood. Graduation pathways are often, but not always, anchored into national social protection programmes. Comprehensive graduation model follow a series of steps: moving from cash and asset transfers to savings and credit and to final graduation through coaching and training. Under IFAD-supported projects graduation models adopt a combination of the following activities and approaches:

- i) Supporting the poorest to move out of poverty and social protection schemes, by providing a comprehensive package, including a combination of: livelihoods promotion, asset transfers , including transferring of land titles, financial graduation and training. In many cases, this is done by establishing formal and strategic partnerships with existing social protection programmes;
- ii) Including targets for the beneficiaries of social protection programmes in project's activities.
- iii) Implementing HH mentoring to enable the poorest households to better plan for their resources and livelihoods, achieve greater food security and graduate to mainstream development activities
- iv) Establishing partnership with specialized NGOs, that have developed comprehensive and holistic packages to graduating the ultra-poor to become sustainably self-reliant (BRAC ultra-poor)
- v) Supporting beneficiaries of cash-for work schemes (LCSs) to engage in rural finance and develop micro-enterprises.

#### Examples

The Southern Punjab Poverty Alleviation Project (SPPAP, 2010-2019) target women falling in the Benazir Income Support Programme (BISP) Poverty Score Card category (PSC) of 0 -18, Under the livelihood development component, beneficiaries are provided with productive assets like 'goats' packages. Landless women who falls in the PSC band of 0 -11 are also provided with small land plots including and construction of low-cost houses. legal ownership and transfer of land title to women strengthen their role in family decision making and promoted gender equality. Vocational and Entrepreneurial Training targeted at landless and low-paid agricultural households to engage in remunerative off-farm employment activities was key to lift people out of poverty

Source: Completion report

**Pakistan National Graduation Programme (2017-2024).** Based on the Pakistani government's national poverty scorecard, the programme includes social mobilization, livelihood development and financial inclusion components. It combines support for immediate needs with a longer-term plan, shifting households out of extreme poverty by providing access to a package of assets that include social services, vocational training and interest-free loans. Covering 17 districts, it will focus on the "ultra-poor" segment of the population residing in rural areas. The programme will also help to promote economic empowerment by offering men and women equal access to participating in profitable economic activities.

Source: Design Report.

<p><b>The Char Development and Settlement Project IV (CDSP IV, 2010-2018) target</b> vulnerable population living on selected chairs. This includes: landless farmers, women female households, including the members of LCSs, settlers who do not have land titles and children unable to attend school. This is achieved via the development of improved and more secure rural livelihoods in agriculture, provision of legal title to land, and through provision of climate resilient infrastructure.</p> <p><i>Source: Supervision Report</i></p>
<p>BRAC Ultra-Poor programme: Pilot Ultra-poor programme under Kenya Program for Rural Outreach of Financial Innovations and Technologies (PROFIT, 2014-2020). The program targets 2,600 vulnerable women and youth in the ASAL region and integrates elements of:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Livelihoods Promotion</b> supports the use of physical assets to develop income sources. This is done through asset transfer and technical training, with the objective to secure sustainable livelihoods, income diversification, and asset accumulation.</li> <li>• <b>Social Protection</b> includes consumption support (cash or food transfer) and access to basic services (health or education) that collectively aim to increase food security, nutrition, and improve health outcomes.</li> <li>• <b>Financial Inclusion</b> includes savings support and financial literacy training to help improve income management, increase savings to build economic resilience, and access finance.</li> <li>• <b>Social Empowerment</b> includes regular mentorship, provision of life skills, reinforced livelihoods guidance, and basic support to address household challenges as they arise.</li> </ul> <p>Accurate targeting is critical to the success of the Graduation approach and based on a comprehensive participatory rural appraisal that includes participatory wealth ranking (PWR) followed by verification through a household survey. This is an inclusive and transparent process utilizes local knowledge of socio-economic conditions and secures community buy-in.</p>
<p><b>Afghanistan Targeting the Ultra Poor (TUP)</b></p> <p>HH mentoring in Uganda The District Livelihood Support Programme (DLSP 2009-2016) piloted “household mentoring” as a strategy to encourage the poorest households to examine their own livelihoods problems and develop sustainable solutions. As part of the household mentoring approach, household members joined clusters in order to build confidence and to gain access to mainstream development activities. Over 20,000 poor households benefitted from the scheme. The mentoring methodology consciously targeted female and widow-headed poor households. Household mentors were two per sub-county, a man and a woman to present a choice to the households to be mentored.</p> <p><b>The Project for the Restoration of Livelihoods in the Northern Region, PRELNOR (2015-2022) is</b> scaling up the approach. The focus is on mentoring poorer households and eligible youth helping them to graduate to agricultural and other community groups. The approach is combined with the provision of a food security grant, whereby Successful ‘graduates’ receive a productive assets such as goats. <i>Sources: DLSP Completion Report; PRELNOR Design and Supervision Reports</i></p>
<p><b>Graduating LCSs</b> With a changing economy, IFAD-supported projects have tried towards facilitating LCS members to get out of poverty. Since the realities involving poor women and men have changed with respect to the earlier periods, LCS members now have the means and willingness to get involved in micro-credit and becoming micro-entrepreneurs. Their aspirations are no longer met by an offer of a lowly paid temporary employment as a member of an LCS. Particularly since 2010, IFAD-funded projects have introduced ‘group life insurance’ (CCRIP),</p>



'day care service' etc. for the children of LCS members. Provisioning of IGA training and linking with micro-credit financing organizations are added in post-construction support programmes so that poor women's longer term objectives are also met.

Financial graduation sub-components or pilots can be found in:

- 2010-2013 China Inner Mongolia Autonomous Region Rural Advancement (IMARRAP)
- 2007- 2015 Afghanistan Rural Microfinance and Livestock Support Program (RMLSP)
- 2009-2017 Tanzania Mozambique Gambia The Outreach Project: Expanding and scaling-up innovative financial inclusion and graduation strategies and tools in Africa
- 2015-2017 Uruguay Strengthening Local Development in the Highlands and High Rainforest Areas Project
- 2012-2018 Cambodia Project for Agricultural Development and Economic Empowerment (PADEE)
- 2012-2018 Peru Rural Inclusion Pilot Project (RIPP)
- 2014-2019 Azerbaijan Integrated Rural Development Project
- 2011- 2019 Rwanda Project for Rural Income through Exports (PRICE)
- 2011- 2019 India Integrated Livelihood Support Project (ILSP)
- 2012- 2019 Pakistan Livestock and Access to Markets Project (LAMP)
- 2010-2021 Mexico Inclusión Productiva Rural
- 2015-2021 Tanzania Marketing Infrastructure, Value Addition and Rural Finance Support Programme (MIVARF)
- 2011-2021 Burundi Projet d'Appui à l'Inclusion Financière Agricole et Rurale du Burundi (PAIFARB) 2017-2024.
- 2017-2025 Mozambique Rural Enterprises Financing Project (REFP)
- 04/2018 Malawi Financial Access for Rural Markets, Smallholders, and Enterprise Programme (FARMES) Pipeline

#### Issues and challenges

Many of the approaches to graduate the ultra-poor are still in a pilot phase. This is for instance the case of the BRAC TUB methodologies and the many financial graduation programmes listed above. IFAD should engage in research, knowledge dissemination and policy-dialogue to scale-up successfully-tested methodologies across IFAD-supported projects and government programmes. With this regard the BRAC pilot in Kenya envisages to link up with the national safety nets programmes implemented by the government. Moreover, IFAD should develop its own institutional model for graduation, based on the specific instrument it has at its disposal and grounded on a sound theory of change. This should start from the recognition that to achieve a genuine transformative impact on the livelihoods and food and nutrition security of the poorest rural people, a holistic and coordinated package of support is needed. This would also require to establish closer linkages with government social protection programmes and other specialized actors.

## 4. POVERTY ANALYSIS, TARGET GROUP DISAGGREGATION AND MONITORING OF TARGETING PERFORMANCE

### Definition and Approaches

Resilience Score-Card

Under **Pro-Rural Inclusive in Dominican Republic (2016-2022)** and the **Hinterland Environmentally Sustainable Agricultural Development Project in Guyana (2016-2022)**, a simple and easy to implement score card was introduced to assess and monitor improvement in household resilience. The score card can be adapted to households with different socio-economic and poverty characteristics. The questionnaires are tailored to the activities of the project and includes information on nutrition, access to water, assets etc. A household is considered to be more resilient at the end of the project, if its score has increased compared to the baseline survey score. The household score is the sum of the 1 point given for each positive answer to the each question.

*Source: Design documents*

<p><b>Using National Data Systems of Multi-Dimensional Poverty</b>          In Dominican Republic government social policies are based on a multidimensional definition of poverty measured by the Unified Beneficiaries System (SIUBEN) through the Quality of Life Index (QLI). Pro-Rural Inclusive (2016-2022) relies on the SIUBEN system to identify the target group and monitoring poverty outreach and impact.</p>
<p><b>National Poverty Score-Cards</b>          Pakistan National Graduation Programme (2017-2024).</p>
<p><b>FAO/WFP Vulnerability Analysis and Mapping</b>          IFAD projects in China target remote and poorest mountain and forest areas, which are inhabited by ethnic minorities and are located at the margins of mainstream development. For many years IFAD has used the FAO/WFP-developed Vulnerability Analysis and Mapping (VAM) tool for selection of project areas.          Source: 2014, Country Programme Evaluation</p>
<p><b>Poverty Pyramids</b>          PRELNOR (2015-2022) in Uganda used a poverty pyramid to disaggregate the target group and tailor the activities of the project to the segments identified.</p>
<p><b>Housing Index</b>          The Belize Rural Finance Programme (BRFP) piloted an innovative housing-based targeting tool, to help Credit Union to expand their credit operations among poor and poorest people in rural areas by diversifying their financial services and adapting them to the needs of the target population. The BRFP employed a set of eligibility criteria to assess the level of poverty within rural households and determine their eligibility to participate. A set of six prima facie indicators were applied, directly linked to housing conditions, and serving as a composite index for wealth measurement.          Source: Completion Report</p>

## 5. TARGETING IN CDD

<p><b>Definition and approaches</b></p> <p>Community-Driven Development (CDD) refers to the active involvement of communities, with a focus on vulnerable groups, in decision-making concerning their own development. IFAD has a long and consolidated history in promoting CDD. The CDD approach usually involves communities in identifying the poor and defining criteria for participation. The review suggests that overall, in IFAD's portfolio, demand-driven and community-based projects is the most effective approach in ensuring benefits to and participation of the poorer segments of the population through a combination of complementary and mutually reinforcing measures, including:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) strong investments in social mobilization and organizational capacity-development, also known as <i>empowerment measures</i></li> <li>ii) attention to ensuring transparency in decision-making (procedural targeting) and fostering participation of traditionally excluded groups through direct targeting (e.g, women, indigenous people, youth).</li> </ul> <p>The Productive transformation of the Zona da Mata and Agreste territories in the Northeastern state of Pernambuco, in Pernambuco aims specifically at reducing social inequalities in target communities. Brazil Project activities with the involvement of community and economic organizations is based on an intense social mobilization work with community groups including the poorer and more vulnerable groups (such as women, quilombolas and the youth). Once the target communities are selected, based on poverty criteria and widespread consultations, community groups are supported, guided and strengthened by the social mobilization teams. Social mobilization activities lead to the preparation of Participatory Rapid Diagnosis (PRD), which identifies the problems, potential and priorities from a social, production and environmental standpoint. This work also helps identify the best options available for improving production as well as food and nutrition security in these communities. This process results in the preparation of a Production Investment Plan (PIP), which is the instrument that determines the activities and investments necessary to promote the changes desired by the community. The Project's TA employs a methodological approach that</p>
--

encourages and facilitates participation and strengthens household initiative and capacities. This approach ensures that the real needs of the beneficiary group are prioritized in project planning.

### III. REVIEW OF TARGETING ISSUES ALONG THE PROGRAMME CYCLE IN ON-GOING OPERATIONS.

#### List of Selected projects

N.	Region	Country	Project
1	LAC	Bolivia	Economic Inclusion for Families and Rural Communities in the Highlands, Lowlands and Inter-Andean Valleys, ACCESOS (2011-2017, still on-going)
2	LAC	Dominican Republic	Proyecto para la Inclusión Productiva y la Resiliencia de las Familias Rurales: PRORURAL Inclusivo (2016-2022)
3	LAC	Brazil	Productive transformation of the Zona da Mata and Agreste in the North Eastern state of Pernambuco
4	LAC	Paraguay	Proyecto Mejoramiento de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena en Departamentos de la Región Oriental del Paraguay, PROMAFI (2015-21)
5	LAC	Guyana	Hinterland Environmentally Sustainable Agricultural Development Project (2016-2022)
6	ESA	Ethiopia	Rural Financial Intermediation Programme, RUFIP II (2011-2019)
7	ESA	Lesotho	Wool and Mohair Promotion Project, WAMPP (2014-2021)
8	ESA	Rwanda	Dairy Development Project, RDDP (2016-2021)
9	ESA	Uganda	Project for the Restoration of Livelihoods in the Northern Region, PRELNOR (2015-2022)
10	ESA	Mozambique	Rural Markets Promotion Programme, PROMER (2008-2020)
11	APR	India	Odisha Particularly Vulnerable Tribal Groups Empowerment and Livelihoods Improvement Programme, OTELP
12	APR	Vietnam	Commodity-oriented Poverty Reduction Programme in Ha Giang Province (2014-2020)
13	APR	Indonesia	Rural Empowerment and Agricultural Development Programme Scaling-up Initiative, READ-SI (2017-2022)
14	APR	Pakistan	Pakistan National Graduation Programme (2017-2024).
15	APR	Afghanistan	Support to National Priority Programme 2, SNAPP 2 (2015-2021)
16	NEN	Bosnia	Rural Competitiveness Development Programme (2015-2020)
17	NEN	Jordan	Rural Economic Growth and Employment Generation Programme, REGEP (2015-2021)
18	NEN	Djibuti	Programme d'appui à la réduction de la vulnérabilité dans les zones de pêches côtières, PRAREV-PÊCHE (2013-2019)
19	NEN	Palestine	Resilient Land and Resource Management Project, (2018-2024)
20	NEN	Morocco	Projet de développement rural des montagnes de l'Atlas (PDRMA) (2016-2023)
21	WCA	Ghana	Rural Enterprise Project II, REP II (2011-2022)
22	WCA	Sierra Leone	Rural Finance and Community Improvement Programme – Phase II, RFCIP2 (2013-2022)
23	WCA	Chad	Renforcement de la Productivité des Exploitations Agropastorales Familiales et Résilience, RePER (2018-2024)
24	WCA	Mali	Rural Youth Vocational Training Employment and Entrepreneurship support Project (2013-2021)
25	WCA	Angola	Agriculture Recovery Project, ARP (2017-2022)

## 1. LATIN AMERICA AND CARIBBEAN (LAC)

### I) BOLIVIA

#### Economic Inclusion Programme for Families and Rural Communities in the Highlands, Lowlands and Inter-Andean Valleys (ACCESOS)

##### Goal, Objectives and Components

ACCESOS will improve the quality of life of approximately 32000, mainly food-insecure, rural households that are largely dependent on small-scale agriculture and related activities for their livelihoods and are consequently vulnerable to the effects of climate change:

- it will strengthen the capacities of communal and territorial landholders and local governments, to facilitate community-based NRM and improve food security and sustainable livelihoods.
- It will support the implementation of farming systems adapted to the varying conditions of high plateaux, inter-Andean valleys and some lowland areas in order to achieve food security.
- it will co-finance development of community-based enterprises to connect producers to markets and generate economic alternatives based on rural non-agricultural.

Component 1: Natural resource management, investment in assets and enterprise development  
Component 2: Financial Inclusion and Insurance

##### Targeting in Design

##### Target area (Geographic targeting)

Geographic area. 52 rural municipalities that are among the poorest in the country: high incidence of Indigenous and Campesino households characterized by high levels of poverty or extreme poverty. Census data from 2001 indicated an average 71 per cent rate of extreme poverty. Wide variety of ecosystems with fragile, threatened or degraded natural resources.

##### Poverty analysis and Target group definition

Target group 32,000 mainly food-insecure, poor rural households or roughly 24 per cent of the total population in the programme area. Even within territories and communal lands titled collectively, most families have use rights to parcels of very limited size, and limited access to water and intermittent technical services, if any. Livelihoods are based on several activities within and outside the local area, with some members of each family obliged to migrate for mostly precarious employment opportunities in mining, harvests or construction. These same circumstances increase the burdens on Young people, who encounter few opportunities in their communities, are especially likely to emigrate and will be a priority target group.

##### Targeting Strategy and activities

direct targeting to i) households, that depend on farming a small parcel (owned or rented) (ii) landless women and youth, who are interested in developing off-farm enterprises, or to acquire land through the government land allocation programme. Direct targeting also by means of alliances with other public-sector cash transfer programmes;  
Self-targeting and affirmative actions to assure inclusion of mainly indigenous poor and very poor families, women and youth also by means of alliances with other public-sector cash transfer programmes; the scheme of incentives to promote access to financial services is designed to be

inclusive of the poorest households and women. The incentives for development of community-based enterprises will be directed at different scales, from small groups to territorial-level networks, with substantial support being made available to informal groups of women and young people.

Enabling: creating a cadre of village-based promoters to mobilize the participation of the most vulnerable: using adequate visual tools. Building staff capacity to monitor, evaluate and apply lessons learned.

Empowerment: farmer-to-farmer approaches

Procedural: the rules for resources allocation will be clear and transparent and implemented through public competition (Comité de Asignación de Recursos', CAR)

Participatory M&E: to monitor social and economic impacts, but also to assure that the lessons learned from implementation are fully assimilated and promote changes in its rules and procedures based on experience. This approach to M&E will also enable ACCESOS to meet the obligation of informed, prior consent. The logframe include the following poverty-focused indicators: Reduction of extreme poverty by 20% ii) reduction in child malnutrition by 30%. Specific targets for youth and gender are included. No disaggregation along wealth.

#### Assessment

Strengths: Solid poverty focus in the selection of areas with the highest incidence of extreme poverty. Strong focus on gender and youth. The targeting strategy is based on successfully tested approach in the region and in line with IFAD's institutional approach to targeting. Linkage with CCTs is established.

Weaknesses: poverty and extreme poverty are not differentiated and separate targets for the extreme poor are not set. It is taken for granted that women (including HH headed by women) and youth are among the poorest, without providing poverty-focused data. A separate target for rural girls is not set.

#### Targeting in Supervision

- The targeting of climate vulnerable communities is effective.
- The target farmers who are participating in *concurros* and entrepreneurial initiatives are not among the poorest, as they have capacity for co-financing. The programme is struggling to reach the target of 50% for the participation of the youth, which is stimulating community discussions around constraints and opportunities for the youth in agriculture including in terms of access to land.
- Under ASAP communities prioritized investments in water to enhance their production.

#### Assessment

Limited info

## II) BRAZIL

Productive transformation of the Zona da Mata and Agreste territories in the North Eastern state of Pernambuco (Pernambuco)	
Goal Objectives and components	
<p>The Main goal of the project is to <b>reduce rural poverty and inequalities (gender, ethnic and generational) in the state of Pernambuco, by promoting sustainable and inclusive development.</b> Its key targets are represented by the following impact indicators:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) to increase property and assets of the 30,100 beneficiary families by 20%;</li> <li>(ii) to reduce extreme poverty in the project area by 35%; and</li> <li>(iii) to reduce the proportion of family budget used to buy food by 20%.</li> </ul>	<p><b>Component 1:</b> capacity building and institutional strengthening</p> <p><b>Component 2:</b> Diversification and strengthening of production market access and environmental sustainability</p>
Targeting in design	
Target area (Geographic targeting)	
40 municipalities in the Mata and Agreste regions selected based on the incidence of extreme poverty and/or because their productive potential.	
Poverty analysis and Target Group definition	

**Almost 40% of the population is poor or extreme poor. The project will benefit 82,000 households. The target group comprises:**

1. Members of community organizations
2. Members of quilombolas and indigenous organizations
3. Women and youth

#### **Targeting Strategy and activities**

The Project will organize its three lines of action around the beneficiary group:

- community development (community associations);
- the strengthening of economic organizations (cooperatives, producers' associations, collective enterprises, etc.); and
- capacity building among government and civil society teams and entities.

Project implementation on the ground is based on the following steps:

Awareness-raising among the target group and other social stakeholders working in rural development and poverty reduction to inform them about the Project's objectives and intervention modalities. Municipal sustainable rural development boards (CMDRS), in particular, are appropriate entities for encouraging the Project's participation in local development efforts.

Project activities with community and economic organizations require three integrated and sequential tasks:

Selection process. selecting the beneficiaries' organizations is the first step in the project implementation strategy. To this end, the Project must join the CMDRS and participate in the selection of the associations and economic organizations that it will work with directly. This process, which will include an exploratory visit by the project team to the communities/organizations indicated by the CMDRS, will be guided by a series of criteria That will be defined in the PIM for identifying the priority beneficiary group. In cases where a CMDRS has not been created, alternative solutions will be sought.

Social Mobilization. Once the target communities have been selected, the first task, performed by social mobilization teams, will be of an organizational nature, encouraging the widespread participation of households and strengthening existing organizations in preparation for subsequent stages. Next, the technical assistance and mobilization teams will prepare a Participatory Rapid Diagnosis (PRD), identifying the problems, potential and priorities from a social, production and environmental standpoint. This work will also help identify the best options available for improving production and food and nutrition security in these communities. This process should result in the preparation of a Production Investment Plan (PIP), which will be the instrument that determines the activities (of Components 1 and 2) and investments to promote the changes desired by the community.

Implementation of the PIP. Technical assistance (TA) will be needed to support PIP implementation and roll out. TA will be provided to help beneficiary organizations obtain and execute production investments financed by the Project; it will also play a role in preparing the investment and specific feasibility studies. The Project's TA will employ a methodological approach that encourages and facilitates participation and strengthens household initiative and capacities. This approach will ensure that the real needs of the beneficiary group will be prioritized in project planning. TA teams will employ an agroecological approach in the design and implementation of production proposals that stresses resilience to climate change and sustainable natural resource management, thus promoting economic, social and environmental sustainability.

#### **Assessment**

Strengths: the selection process as part of community-developed process is well described, thought eligibility conditions are unclear.

#### **Targeting in Supervision**

Not available



### III) DOMINICAN REPUBLIC

#### PRORURAL INCLUSIVO

##### Goal, Objectives and components

The main focus of the project is on strengthening resilience and promoting the economic inclusion of the poor and the poorest. More specifically: The project aims to:

- contribute to overcoming the persistence of monetary poverty and vulnerability among poor rural families.
- complement government social policies with interventions at the local level that identify and respond to the need for genuine income generation and vulnerability reduction based on the families' demands, capacities and expectations.

Component 1: Investments in rural families' productive inclusion and resilience

Component 2: Interinstitutional policy dialogue.

Component 3: knowledge management

##### Targeting in design

##### Target area (geographic targeting)

The project will cover the entire country, but implementation will start from 15 provinces, belonging to the 5 Unified Planning Regions, that have been identified by the Government as initial priority areas for the project. Intervention areas within the prioritized provinces will be selected according to the following criteria:

- concentration of the target population (monetary poverty and low levels of productive inclusion);
- presence of productive inclusion opportunities;
- environmental factors (especially water and soils);
- risk of extreme climate events and the concentration of the population that is vulnerable to their effects;
- administrative, social and productive organisations; and
- government priorities.

A "Territorial Opportunities Index" has been developed for the COSOP and for this project's design, in order to classify rural areas according to indicators relating to socioeconomic risk factors and opportunities.

##### Poverty analysis and target group definition

The factors related to these poverty levels are mainly linked to the lack of diversification of income sources: families with only one source of income (agricultural production on very small parcels) and wage labourers dedicated to agricultural production are the families with the highest poverty levels.

Target Group

- i) families of small-scale producers and

landless families with high levels of multidimensional and monetary poverty.

##### Targeting Strategy and Activities

Partnership with the Social Cabinet. The targeting and needs identification methodologies developed by the Social Cabinet, and their associated intervention models, represent a starting point in developing new inclusion and resilience strategies.

Targeting instruments. Under Component 1: "Investments in rural families' productive inclusion and resilience" The project's instruments and methodologies to reach the poor and the poorest are Inclusion and Resilience Plans (PIRs), based on the PRORURAL experience, differentiated by beneficiary typology:

- i) the PIRs of agricultural producers' families (that will represent approximately 80 per cent of PIRs),

- ii) pilot youth PIRs and
- iii) landless families' PIRs.

Positive actions for women and youth will be applied and incentives to include women in income-generating activities. The objective is that women constitute 40 per cent of those supported by the project. For youth inclusion, innovative proposals will be sought in areas such as, for example: ICT technology, social recognition and visibility, the creation of spaces for new functions and responsibilities within organisations, dynamic rural-urban linkage activities, microenterprises in innovative sectors related to the environment, tourism, etc. The project aims to create incubators for ideas and projects, financed by the project in partnership with the private sector.

Policy-dialogue. Taking advantage of the opportunities provided by the institutional framework and capitalising on the lessons generated by government social policies and by successful models of public-private partnerships, the Monitoring and Evaluation (M&E) and Knowledge Management (KM) systems will promote policy dialogue at the national level to facilitate the scaling up of new targeting and intervention models to other areas.

Targeting in implementation:

The implementation process will be the following: i) targeting to identify prioritised territories; ii) a baseline survey; iii) creating an awareness of project opportunities among organisations, the public sector, and other actors at the local level; iv) defining criteria to identify eligible organisations and types of plans; v) selection and approval of plans by a Selection Committee comprised of PMU staff, representatives from public and private entities within the territory, and financial institutions; vi) implementation of PIRs; and vii) monitoring and evaluation. The evaluation criteria will focus on productive inclusion, changes in families' incomes, and resilience factors, measured with scorecards.

#### Assessment

- Comprehensive targeting strategy, proposing a differentiated approach for the poor and the poorest, though the youth is not disaggregated along gender lines.
- Synergies and complementarities with government priorities and poverty-reduction policies
- Build on the analysis done at the COSOP level (Territorial Opportunities Index, engagement with the Social Cabinet)

#### Targeting in supervision

Not available



#### IV) PARAGUAY

### Proyecto Mejoramiento de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena en Departamentos de la Región Oriental del Paraguay (PROMAFI)

#### Goal, objectives and components

<p>The programme will contribute to sustainable poverty reduction. The main objective is to improve productivity and commercialization by strengthening POs. The specific objectives are:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>i) To strengthen local organizations through participatory diagnostic studies and participatory development of business plans;</li> <li>ii) implement business plan to strengthen production and marketing in a sustainable and climate smart way;</li> <li>iii) Indigenous Communities (ICs) implement their communities development planes.</li> </ol>	<p>Component 1: Organizational development Component 2: Sustainable productive development Component 3: Rural financial services</p>
---	--

#### Targeting in design

##### Target area (Geographic targeting)

4 departments in Eastern region (Concepcion, San Pedro, Caaguazu y Canindeyu). Priorities will be given to the poorest districts.

##### Poverty analysis and target group definition

strong poverty analysis, based on data from the latest survey and providing information on rural livelihoods, land dynamics, rural institutions, gender and indigenous peoples. The target group is defined as: poor rural producers affiliated to Agricultura Familiar Campesina (AFC) and Indigenous communities (ICs), including women and the youth.

##### Targeting strategy and activities

Eligibility criteria: i) Members of ROs, including AFC producers and IC; ii) being classified as poor and extreme poor, iii) income well below the minimum salary; iv) less than 20 ha of land; v) not receiving support from other programmes. In ICs the criteria will be: i) communities with land titles; ii) not receiving support from other programme focusing on agricultural production; iii) communities located in the poorest districts; iv) communities prioritized by Indigenous Organizations through Diagnostico Rural Participativo (DRP), participatory community-based diagnostic studies.

Capacity development: all Project staff especially rural promoters and extensionists will be trained in gender issues.

Targeting in implementation arrangements. Gender and IPs field-officers will be responsible for:

- i. Information and sensitization activities
- ii. mobilizing the participation and demand of the target groups, including formation of youth groups
- iii. Support the beneficiaries in developing DRPs and Plan de Negocios. The methodology will be participatory and oriented towards the inclusion of different segments, along sex, age, education levels.
- iv. The Project Implementation Unit will establish strategic linkages the Ministry of Agriculture and the Ministry of Woman to deliver capacity-development activities.
- v. In partnership with national stakeholder, the Gender and IP officer will prepare a strategy to engage with vulnerable groups, including women, youth and IPs. That strategy will include the following:
  - Participatory and training methodology to engage with the different sub-groups;
  - Duration and frequency of meetings, making sure that those are held at time and in places where women can convene;
  - The content of capacity-development modules;

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Practical actions to mainstream gender.</li> </ul>
Monitoring: it stated that targeting will be monitored and impact studies will be conducted.
<b>Assessment</b>
Strengths: Good poverty analysis, which also provides information on rural institutions and the many challenges faced by the smallholder sectors. Strong emphasis on the use of participatory methodologies to engage with rural communities; attention on how the targeting, gender and IP strategy will be implemented on the ground, under the leadership of a dedicated officer and by training field-staff. The idea of formulating a strategy to engage with vulnerable groups should be taken on board and streamlined across IFAD projects. Weaknesses: poverty and extreme poverty are not differentiated and separate targets for the extreme poor are not set. The youth are not disaggregated by gender.
<b>Targeting in Supervision</b>
No info

## V) GUYANA

### Hinterland Environmentally Sustainable Agricultural Development Project

#### Goal, objectives and components

The project aims to improve food security and diet quality, and contribute to improved nutrition, for rural households in the hinterland of Guyana, by sustainably integrating new income-generating activities in the diversified livelihoods of rural households, and improving nutritional knowledge.

C.1. Strengthening of communities' and producer groups' investment planning;  
C.2: Implementation of Investment plans.

#### Targeting in Design

##### Target area (Geographic targeting)

The project will follow IFAD's geographic targeting approach as it will target some of the most vulnerable regions and communities in the country.

##### Poverty analysis and target group definition

The target group will include 6,000 poor households.

- At least 15 per cent of these households (900 households) would be female headed households
- At least 75 per cent of the project beneficiaries would be from Amerindian tribes.
- At least 30 per cent would be from the age group 15-44 years old and

At least 50 per cent would be women.

##### Targeting strategy and activities

- (a) Increasing income-generating opportunities through the identification of key commodities that can act as drivers for the inclusion of small farmers in the market and increase the local demand for services and labour;
- (b) Increasing access to public goods, knowledge and technologies that build community resilience and create an enabling productive environment;
- (c) Enhancing food security and nutrition by identifying and promoting primarily local crops that improve the diet quality of the household and by

<p>increasing awareness of nutritional issues and healthy diets through nutrition education and behaviour change activities, including the diffusion and adoption of food-based dietary guidelines.</p> <p>Component 1 will support: Village and Community Councils (in Region 9), value chain roundtables (in Region 1) and Regional Development Councils in planning and prioritizing investments for the development of local value chains and resilient communities and livelihoods. <i>The expected outcome is that communities and producer groups have strengthened capacities to identify investment opportunities and manage economic and climate change risks.</i></p> <p>The main instruments that will be developed by this component are Community Production Development Plans (CPDP) and Value Chain Action Plans (VCAP). These overall medium-term plans will be the basis for the development of three types of concrete investment plans to be implemented with the project support: Public/Collective Investment Plans (P/CIP), Community Training Plans (CTP), and Business Plans (BP).</p>
<p><b>Assessment</b></p>
<p>Strengths: Strong emphasis on targeting the poorest communities by building resilience and strengthening food and nutrition security Weaknesses: a proper targeting strategy is not formulated.</p>
<p><b>Targeting in Supervision</b></p>
<p>(Supervision report 2018) The selection process adopted for the identification of the initial villages complies with the targeting strategy. The PMU is well aware of the target group, and the local leaders of the Amerindian villages have been informed about the Project. Positive feedback was received from 52 Tshaos, expressing their interest in project activities as they are clear that the Project will assist villages implement their already existing Plans.</p> <p>Social inclusion considerations are included so far in the TOR for service providers.</p> <p>Mechanisms to ensure the project also benefits women, female headed households, and youth have not yet clearly been defined. It is too soon to conclude whether the services respond to the needs of the intended target groups, but as the planning process is participatory this might not be a problem. Targeting should not be a major issue in this Project as both geographical targeting is foreseen and so far implemented correctly and self-targeting is foreseen as the Project will co-finance only Plans developed and approved by the villages themselves. Ensuring participation of the different interest groups in these plans is therefore essential. Monitoring will be important to ensure that while implementing collective investments, business, and training plans the services and resources are channeled to all intended individuals and households and do not only benefit a local elite.</p>
<p><b>Assessment</b></p>
<p>Excellent report</p>

## 2) EASTERN AND SOUTHERN AFRICA

### I) ETHIOPIA

#### Rural Financial Intermediation Programme (RUFIP II)

##### Goal, objectives and components

<p>The overall development objective of the programme is to provide sustainable access to rural households to a range of financial services including savings, credit, micro-insurance and money transfers. This is achievable only through a nationwide network of strong, vibrant and sustainable rural financial institutions oriented for engagement with poor.</p>	<p>(a) institutional development in the microfinance and cooperative sub sectors including knowledge management; (b) improved regulation and supervision of MFIs and RUSACCOs; (c) credit funds to bridge the liquidity gaps for MFIs and RUSACCOs.</p>
---	---

##### Targeting in design

##### Target area (Geographic targeting)

The objective of the programme is microfinance sector development without any area targeting. However, expansion of MFI operations and establishment of new RUSACCOs in access deficit and pastoral regions are prioritized. The programme will consolidate existing 4 500 RUSACCOs and 54 unions of RUSACCOs while also supporting the establishment of 1 000 new RUSACCOs and about 45 unions in deficit and pastoral regions. This will be done after a feasibility study in collaboration with partners such as USAID, ILO and the Pastoral Forum who have comparative advantage on work with pastoral communities in these regions.

##### Poverty analysis and target group definition

Poverty analysis is included but with no attention to target group disaggregation. Target group is defined as rural households living below the poverty line.

##### Targeting Strategy and Activities

The overall design for both geographic and household targeting is driven by the need to develop operationally sustainable rural financial institutions and systems with a focused mission to provide access to poor households.

- **Self-targeting:** MFIs have missions that are oriented towards engagement with poor sections of population. The primary targeting, including gender and quotas for women, is built into the business and operating processes of MFIs and RUSACCOs which results mostly in self exclusion of non-poor. MFIs following the financial technology of ‘Grameen Bank’ including: group based lending with group collateral; compulsory savings; small loans with gradual increase over 4 or 5 loan cycles; client screening through local contacts and meetings and formation of groups oriented towards selection of poor households.
- **Monitoring:** some MFIs are using the Progress out of Poverty Index (PPI) score card methodology to identify clients and keep track of their progress. The institutional development support under the programme is also aimed at sharpening the targeting strategies, along with increased women’s client ratio.
- **Gender targeting:** Ethiopian MFIs have a clear focus on reaching out to women and have formulated strategies to acquire women as first choice customers. Where necessary and appropriate, quotas for women and especially vulnerable women will be introduced.

##### Assessment

##### Strengths:

- supporting the expansion of rural financial services into the poorest regions is a valuable approach;
- The Grameen Bank technology is a well-tested, pro-poor approach;
- the use of the PPI tool for monitoring is notable, though it is unclear to what extent the programme intend to bring it to scale.

##### Weaknesses:

- target group is not disaggregated along socio-economic axes. Only women are singled out as a special group;
- The development objective should be framed in terms of anti-poverty and food-security goal;
- The targeting strategy is not formulated according to IFAD's institutional framework (i.e. empowering, enabling etc.);
- The targeting strategy is driven by the social and poverty outreach agenda of MFIs and RUSACCOs. It is unclear how to project will improve the targeting and gender performance of MFIs including in terms of monitoring outreach and performance;
- The gender aspects of rural finance are not properly addressed (e.g. access to loans might not translate into effective control over loan use; women generally have only access to very small loans etc.)

### Targeting in Supervision

MTR (2015): the programme must refocus and reorient its support towards institutional capacity development that will extend outreach to the rural target, create the necessary linkages for sustainable impact and scale up the programme activities. the PCMU shall promote institutional support in the following areas:

- (i) RuSACCOs and Unions to strengthen their operational and financial efficiencies to increase the percentage of sustainable community banking networks that serve the rural farmers and specifically youth and women in particular.
- (ii) Capacity building of smaller MFIs based in the rural areas to increase competition and reduce the costs to final rural customers.
- (iv) Collaborate with World Bank to roll out the financial literacy in the rural areas.
- (v) support AEMFI to facilitate larger MFIs with wider client outreach to expand their savings products, and to offer innovative rural products such as agricultural finance, money transfer, insurance products for the rural poor.

Gender and targeting: All programme activities in RUFIP II continue to give particular attention to and have achieved between 45% and 50% women membership in RuSACCOs members and MFIs respectively. Women are also represented in the committees and other decision-making bodies within RuSACCO, which was an initial challenge of the programme. However, regional disparities persist that have to be addressed. Supervision Report (2018) RUFIP II shows evidence that its objective is going to be met and most important output targets are being achieved. The programme has made significant progress in reaching poor rural households with sustainable access to a range of financial services including savings, credit, micro-insurance and money transfers. To date, RUFIP II, has contributed to the outreach of approximately 44% women and 56% males in savings mobilized from MFI and RuSACCOs.

Main issues: RUFIP II effectively reaches out to the intended target groups, although to validate performance of some outputs and outcomes, more work needs to be done to strengthen the M&E system, particularly the log-frame at the PCMU. Complete and reliable information on beneficiaries, and on the components related to institutional development and improved regulation and supervision need to be collected. Scores for targeting: 5, scores for gender: 5.

### Assessment

#### Strengths:

- The project is on track with achieving its targets, including in rural and under-served areas.
- Information on target group is disaggregated by gender, including data on women's participation in decision-making bodies.

#### Weaknesses:

- Information on poverty outreach and progress, (also using data from PPI) is not included in the report.
- The paragraph on gender and targeting only addresses gender issues.

## II) LESOTHO

Wool and Mohair Promotion Project (WAMPP)	
Goal, objectives and components	
<p>The goal of WAMPP is to boost the economic and climate resilience of poor, smallholder wool and mohair producers to adverse effects of climate change in the Mountain and Foothill Regions of Lesotho. The development objectives are:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>to enable smallholder livestock producers to generate higher incomes and more sustainable livelihoods</li> <li>to increase their ability to cope with and recover from natural shocks.</li> </ul>	<p>Component A: Climate Smart Rangeland Management Component B: Improved Livestock Production and Management Component C: Wool and Mohair Processing and Marketing</p>
Targeting issues in Design	
Poverty analysis and Target Group definition	
<p>Poverty analysis is provided in Annex 1. It is expected that WAMPP will reach directly about 50,000 households or 200,000 beneficiaries. The target group for WAMPP will be:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Small-scale male and female farmers who have the potential to increase the productivity of their sheep and goats on a climate resilient basis.</li> <li>Poor women and men rural dwellers that can access the value chain through value adding activities or have the potential to become producers;</li> </ol> <p>Poor rural dwellers, especially women and young people whose skills can be increased for textile / garment production for niche markets.</p>	
Target area (Geographic targeting)	
<p>The WAMPP will be national in scope covering all 10 administrative districts. It will be focussing on Lesotho's rangelands, located predominantly in the highlands, which cover more than two thirds of the country's surface area. The crop and especially the livestock sectors provide the primary source of livelihood for about 70% of Lesotho's population, which also contains the majority of poorest households. The Mountain Zone, is where extreme weather conditions are most likely to occur and the population is most vulnerable to the impact of climate change. WAMPP will place a focus through the selection of those districts which have a potential for wool and mohair production, and have high poverty rates, in line with IFAD's mandate.</p>	
Targeting Strategy and Activities	
<p>A range of community mobilisation, empowerment, capacity-building, direct and self-targeting measures will be introduced to reach the target group and to work in vulnerable rangelands:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Use of <b>remote sensing technology</b>.</li> <li>The project will actively work with the <b>traditional authorities</b> who control access to and the use of the degraded rangelands, to include the users' perspective and role in rangeland management and to establish equitable and controlled use of the rangelands.</li> <li>Enabling target groups to influence district and Community Councils through their involvement in <b>multi-stakeholder fora</b>. This will include their active participation in monitoring and evaluation, transparent financial reporting, knowledge management and lesson learning.</li> <li>introduction of a <b>locally based system of grazing entitlements</b> which is based on equity in the distribution of grazing rights.</li> <li>The cottage industry and work of wool classing and sorting in the shearing sheds is possibly better suited to women who generally show greater attention to meeting established standards. WAMPP will investigate in ways to get more women involved in these processes and monitor the impact on household income, school attendance and so forth.</li> <li><b>Participatory exercises such as wealth or self – ranking</b> , will help to create awareness and empowerment among the typical IFAD target group, i.e. the poor, women and youth.</li> </ul>	



- **Quotas will be agreed upon for their representation in planning and decision making entities**, trainings, access of services such as training and rangelands. These quota and targets will be regularly monitored by the project.

Participatory M&E, including a focus on women and youth to ensure both quantitative achievements (numbers of women and youth involved) and qualitative changes (e.g. leading roles played by women and youth; and voice in the household, in groups, in communities, etc.)

#### Assessment

The targeting strategy is based on a series of clear and implementable measures.

#### Targeting in Supervision

Targeting and outreach (Supervision Report, Dec 2018): To date, WAMPP has reached 5,283 out of its expected 50,000 beneficiaries (10.6%). For a project in its third year of implementation, this figure is low. Underperformance in terms of outreach is due both to the slow start of the project and to the fact that many of the activities so far have been focusing on Training of Trainers (ToT) which are yet to trickle down to farmers. Outreach is expected to increase quickly now that activities on the ground are picking up. Activities that have been undertaken on the ground so far have generally adhered to the intended target group. The relatively large range of activities envisaged in the PDR give WAMPP good potential to reach all the different above-mentioned groups with interventions that are suited to their needs. Due to the lack of a detailed targeting strategy, different sub-components have targeted groups independently from one another, thereby reducing the potential synergies between project activities. The supervision mission of November 2017 recommended to elaborate a comprehensive targeting strategy that would also take into account the inclusion of women and youth. Prior to the mission, the PCU prepared a draft targeting strategy that was refined and validated during the mission (in appendix 4). Having been developed in the third year of project implementation, this targeting strategy is based on what has already occurred in the project. Therefore, it is both a guideline for targeting (for activities still to be implemented) and a description of the targeting approach that has been used (for the activities that have been already implemented). For the activities still to be implemented, realistic quotas for women and youth have been set based on the experience the project had so far in involving women and youth in the different activities that have already been implemented. Shearing Shed Associations have been identified as an important entry point for activities from the different components, which is expected to increase linkages and synergies between project activities. Score: 3

#### Assessment

Excellent assessment, as it includes:

- An analysis of the reasons for slow start and underperformance in terms of targeting.
- Validation of a more elaborate targeting strategy prepared by the PMU and included in appendix 4 to the document.
- A fair and realistic score, based on the underperformance of the targeting strategy.

### III) RWANDA

<b>Dairy Development Project</b>	
<b>Goal, objectives and components</b>	
The overall goal of RDDP is to contribute to pro-poor national economic growth and improve the livelihood of resource-poor rural households. This will be achieved by focusing on food security, nutrition and empowerment of women and youth in a sustainable and climate-resilient dairy value chain.	<p>Component 1: dairy development</p> <p>Component 2: capacity-development</p> <p>Component 3: Policy and institutional development</p>
<b>Targeting in Design</b>	
<b>Target area (Geographic targeting)</b>	
The project area comprises 12 districts in four provinces of Rwanda: Selection was based on: (i) current level of cattle population and milk production; (ii) current and projected market development potential, including investments in MCCs, dairy processing plants, animal feed factories, and evolving domestic and export market linkages; and (iii) level of poverty, food insecurity and malnutrition.	
<b>Poverty analysis and target group disaggregation</b>	
<p><i>Smallholder dairy farmers have been disaggregated according to the number of cows owned and the capacity to produce surplus for the market. Those very poor vulnerable families that don't own a cow, including both young male labourers and girls of reproductive age will also be specifically targeted. More specifically targeted sub-groups include:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>51,800 smallholder dairy farmers</b> in the <b>zero-grazing system</b> who typically own up to three cows. This is the predominant livestock system in Rwanda, accounting for 92% of all livestock keepers, producing mainly for home consumption and sell a small surplus locally.</li> <li>• <b>22,200 smallholder dairy farmers</b> (30% of total smallholder target group) in the <b>semi-extensive grazing systems</b> with up to 10 cows. They are principally located in the Northern and Eastern provinces. They typically have 5-10 ha which forms a good base for forage production but generally face challenges in accessing markets as well as water and pasture during the dry months of July–September.</li> <li>• <b>6,000 Girinka beneficiaries</b>, who will receive a cow in-calf, and pass on the first heifer to a qualifying neighbour. These households will be drawn from <i>Ubudehe</i> Category I who meet the eligibility criteria set by the government programme, with some land for forage and ability to construct a cow shed. Implemented by the Ministry of Agriculture, the program was set up with the central aim of reducing child malnutrition rates and increasing household incomes of poor farmers. These goals are directly achieved through increased access to, and consumption of milk, by providing poor households with a heifer.</li> <li>• <b>15,400 young farm assistants</b> aged 15 to 24 working as wage labourers. They are the “hands-on” male laborers in many dairy farms, especially in female-headed households with no male adults. They are typically from very poor families (<i>Ubudehe</i> Categories I and II), with little or no education and a very limited skills base.</li> <li>• <b>5,400 rural women</b>, aged 15-35 (child-bearing age), will benefit from new economic opportunities and creation of small off-farm business opportunities.</li> </ul>	
<b>Targeting Strategy and activities</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Self-targeting.</b> The goods and services provided by the project will respond to the priorities, financial/labour capacities and livelihood strategies of the target groups. Smallholders will join L-FFS to develop skills in dairy husbandry, milk quality and hygiene, household nutrition, basic numeracy and literacy, and record keeping.</li> <li>• <b>Direct targeting to most vulnerable groups.</b> The <i>Girinka</i> households, young farm workers and women-headed households (from Category I) will be targeted directly by the project to receive cows (<i>Girinka</i> beneficiaries) and join L-FFS activities. When relevant, the <i>Umudugudu</i> committee at village level will be involved to ensure transparent and participative methods of household selection. Young rural women will be targeted to develop individual or group business plans for income generating activities and</li> </ul>	

enterprises directly linked to increased milk production or from increased income in the local economy.

- **Empowering measures.** In addition to developing technical skills in dairy production and off-farm enterprises, the project will support beneficiaries to develop skills in household nutrition, basic literacy and numeracy, business and leadership. Most significantly, the **GALS** is an innovative approach which deepens project impact by fostering more equitable gender roles and relations at household and group level as well as all along the dairy value-chain.
- **Procedural measures.** Attention will be given to costs/beneficiary contributions, timing and administrative procedures required for effective participation of the various target groups, especially regarding access to advisory services of the MCCs and private livestock support services.
- **Operational measures and monitoring.** A Gender, Targeting and Community Mobilisation Officer has been appointed in the MINAGRI Single Project Management Unit (SPIU) to coordinate implementation of the gender and targeting strategies. Training will be given to project staff and implementing partners. At the field level, extension personnel will be trained in the GALS and rolled out to L-FFS, MCCs and dairy cooperatives, among others. Poverty and gender studies, including the use of the **Women's Empowerment in Agriculture Index (WEAI)**, will be conducted at baseline, mid-term and completion to assess the effectiveness and relevance of the strategies/mechanisms. M&E indicators will sex- and age-disaggregated.

#### Assessment

Strengths:

Weaknesses:

#### Targeting in Supervision

Supervision Report (August-2018) The project is delivering on some of the mechanisms of its targeting strategy; proposed project activities are being taken up by part of the identified target sub-groups. However, targeting mechanisms are used erratically during implementation. Targeting performance is only partially monitored. The project partially reaches out to the intended target group(s), but not yet for all components and quantitative outreach targets are not being monitored, nor fully reached. Direct targeting of Ubudehe I category through provision of pregnant heifers through the Girinka programme has only achieved 22% of the target. The direct targeting mechanism does not yet address the reported need for access to cows for L-FFS participants from Categories II and III. The project made a serious attempt to attain a gender balance in recruitment of L-FFS facilitators and achieved 46% female facilitators. The GALS methodology has not yet been introduced in the L-FFS curriculum. Some activities are targeting youth directly, such as the mastitis control programme involving farm assistants and work with milk transporters/collectors who are predominantly youth. The recommended change in selection of seed multipliers, that will allow those with less than 1ha to be selected will support more farmers to engage in this activity. few empowering measures have been included in the project. In general, capacity building activities lag behind physical implementation.

#### Assessment

The assessment of targeting performance is comprehensive.

## IV) UGANDA

## PROJECT FOR THE RESTORATION OF LIVELIHOODS IN THE NORTHERN REGION (PRELNOR)

## Goal, objectives and components

The overall goal of the programme is: **Increased income, food security and reduced vulnerability of poor rural households in the programme area.** Impact indicators will include: Reduced poverty of the population (poverty defined as food security, decreased child malnutrition, improvement in HH assets; resilience increased; women's empowerment increased).

C1. Rural Livelihoods  
C2. Market linkages and infrastructures

## Targeting in Design

## Target area (Geographic targeting)

Project area. The project area will be a total of eight districts, comprised of Agago, Amuru, Gulu, Lamwo, Kitgum, Nwoya and Pader in the Acholi sub-region together with the adjoining district of Adjumani, Each project district will select sub-counties on the basis of poverty levels, as well as production and market potential<sup>1</sup>. The number of project villages in each district will be based on that district's share of the total rural poor.

## Poverty analysis and Target Group definition

Poverty analysis is provided in Annex 1. **The project's target groups** includes:

- **Households with limited land areas (2-4 acres of available land, estimated at 40% of the rural population).** These families just produce enough food for subsistence but are vulnerable to climate shocks (drought and flood) and have declining yields due to declining soil fertility
- **Youth.** The conflict in the north has disadvantaged youth severely as they spent much of their time in the IDP camps and were not able to develop productive skills. They include former IDPs, former abductees, ex-combatants (approximately 20,000 men and women) and non-displaced youth
- **Vulnerable households.** The particularly vulnerable households (estimated at 19% of the) who possess farm land but suffer from low education, few adult members, engage predominantly in subsistence production and commonly are subsisting outside supporting economic groups. The programme support these very poor households through a combination of household mentoring and food security grants.
- **Households with larger areas of land.** Some farmers have sufficient land resources to regularly produce marketable crop surpluses but are underusing these resources. their production systems are limited by low levels of technology, a lack of labour and/or no access to mechanisation.

## Targeting strategy and activities

Self-targeting by focusing on value chain development for crops like maize, cassava, beans and rice which are both food and cash crops and whose cultivation is within the economic means of the average smallholder.

Selection process: the targeting approach at parish and community level will combine social mapping with agro-ecological mapping and, current and planned community access roads (CAR) to identify areas where there is potential to increase production of crops required by markets. The selection will be undertaken by district stakeholders led by the district chief administration officer.

Enabling measures. (i) establishment of a post within the PMU for a sociologist/ community development specialist with responsibility for targeting; and (ii) sensitization of public I stakeholders and private service providers on issues identified such as gender-based violence (GBV), unequal division of labour, women's land rights, alcohol abuse and HIV/AIDS. There will be leadership training, particularly for women, youth and

men from poorer households.

**The HH mentoring process.** The households will be mentored for a period of 1 – 2 years after which they will be encouraged to join ('graduate to') other groups supported by the programme. Successful 'graduates' will receive a grant<sup>60</sup> of a productive assets such as goats. PRELNOR will adapt tools from the Gender Action Learning System (GALS) to complement the training of mentors groups as well as enrich the mentoring of poor households. Potential mentors, including young women and men, identified and selected during initial planning. The mentors will be paid a monthly honorarium<sup>61</sup>.

**The introduction of energy and water saving technologies** will benefit very poor households in the area who have limited opportunities to significantly increase their incomes.

#### Assessment

Excellent example of a strategy that addresses the needs of all social groups. Including the poorest and destitute HHs.

#### Targeting in Supervision

**According to the last supervision report (2018) vulnerable households were identified during the initial community consultati on also using PRA and** wealth ranking exercises. **The programme will assist many of these socially excluded households graduate to become more engaged with the community and** to join other groups. The project has already trained the project staff and the household mentors on how to engage with the intended target group. Household mentors were identified by community members during the initial village PRA process, interviewed and selected by District Local Government (DLG) community development staff. A Household mentoring handbook has been prepared to train the selected mentors. 2,000 vulnerable households have also been identified for mentoring. A total 600 farmer groups each with an average of 30 members were identified using the project criteria for mentoring and group identification respectively.

#### Assessment

Comprehensive assessment

72

<sup>60</sup> The grant will be valued at about USD 100 which would allow purchase of tow goats or farming inputs. As with the FFS inputs, the appraisal mission will review and propose appropriate timely procurement methods.

<sup>61</sup> This honorarium is based on the experience from DLSP where the volunteer mentors found the work more intensive and time consuming than initially expected. An honorarium of USD 200 per year is proposed.

## V) MOZAMBIQUE

Rural Markets Promotion Programme (PROMER)	
Goal, objectives and components	
The programme's development goal is to <i>improve livelihoods of poor rural households</i> ; and central to achieving this goal the purpose of PROMER is to <i>enable smallholders to increase their agricultural income by marketing their surpluses more profitably</i> . This will be realized by developing interventions, focused around market intermediaries for a range of commodities and agri-businesses.	Component 1 Developing More Dynamic Market Intermediaries,  Component 2 Enterprise-led Value Chain Initiative,  Component 3 Improving the Policy environment.
<b>Targeting in Design</b>	
<b>Target area (Geographic targeting)</b>	
The Programme is being implemented in 15 districts of Mozambique's Northern Provinces (Niassa, Cabo Delgado, Nampula and Zambezia). The criteria applied were: accessibility; poverty level; agricultural potential/surplus production; trade activity; complementarity/avoiding duplication with other projects; and including operational area of PAMA.	
<b>Poverty analysis and target group definition</b>	
The primary target group will consist of	
<ul style="list-style-type: none"> <li>i) <b>Semi-subsistence smallholder farmers:</b> practice subsistence farming with occasional surplus sales, are often food insecure even during normal years and can be classified as extremely poor</li> <li>ii) <b>Other poor smallholders:</b> practice mixed farming with some purely market-oriented crops. They are generally not food insecure during normal rainfall years, although they are very vulnerable to risks and external shocks and are classified as poor; and the vast majority live below the poverty line. They are characterized by small landholdings, low productivity, low and erratic incomes, and weak integration in functioning but inefficient markets.</li> <li>iii) <b>Small and medium rural traders:</b> included as a secondary group not because of their poverty status - most will not be below the poverty line - but because they play a critical role in linking farmers to markets.</li> </ul>	
The programme will <u>not target the poorest households</u> that do not have the basic pre-requisites for market-oriented farming as they often face debilitating circumstances and are unable to produce a surplus for the market. Nevertheless, some programme activities, such as literacy training and labour-based road construction, will have potentially important benefits for these households and their involvement will be actively promoted.	
<b>Targeting Strategy and activities</b>	
Poverty targeting has been incorporated in programme design by:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>i) considering poverty characteristics during district selection;</li> <li>ii) focusing on farmers' associations, the majority of whose members are food insecure and live below the poverty line; and</li> <li>iii) designing programme activities so as to facilitate participation of the poorer members of the community.</li> <li>iv) Poverty targeting will be an integral part of the focal area planning process, which will take place at the beginning of the programme and be regularly updated. This will give programme management a practical tool to continue to incorporate poverty, gender and HIV/AIDS targeting during implementation.</li> <li>v) Targeting of women through: formulation of a gender strategy; functional literacy training; 30% quota for women's participation in POs as a condition to access the project's funds; earmarked grants (for women micro-business; agro-processing etc.); 25% of workers for roads rehabilitation will be women.</li> <li>vi) HIV-AIDS will be mainstreamed in project's activities through sensitization and formation of peer trainers.</li> </ul>	
<b>Assessment</b>	
Strengths: Gender targeting is based on sound measures and criteria	

Weaknesses: The targeting strategy is vague; there are contradictions in the categorization of the target group. For example it is unclear why the poorest people are included as a priority group, while at the same time the poorest people benefitting through labour generation in roads rehabilitation and on-farm activities, are not considered as a target segment.

#### Targeting in Supervision

The programme is deepening its support and revitalizing support to the 500 FOs from the initial financing. PROMER will target about 76,600 households through the rehabilitation of the road and market infrastructure.

Youth targeting. Based on recommendation from the previous mission, PROMER has improved the M&E tool in order to collect age-disaggregated data in order to track the Programme's outreach to the youth. The Programme is in the process of receiving and analysing this data through the SPs. Data available shows that outreach to the youth is gradually increasing. During 2018, PROMER partnered with the Provincial Directorate for Labour and Social Security through Instituto Nacional de Emprego e Formação Profissional (INEFP) National Institute for Employment and Professional Training) and offered a tailor-made course on Agribusiness and Entrepreneurship for 15 youth (7 females; 8 males). It was noted that the training would have been more beneficial had it been accompanied with a start-up package for the participating youth. Given the general barriers in access to finance for women and youth, it was agreed that the criteria for accessing matching grant under component 1 would be revised to include special packages for women and youth. Currently, the grant covers 70% of 'enterprise' while beneficiaries are expected to offer 30% contribution.

Nutrition. Under the EU MDG-1c, nutrition related activities are targeting women of reproductive age, children under two years and adolescents using FOs and schools as an entry points.

Gender-targeting. At a higher level of farmer organization, PROMER is supporting 77 Fora, 13 district unions and 2 federations. Currently, 13,764 members of Farmer Associations (49% of whom are women) are receiving services from PROMER as per the AWPB targets (2018/2019). This includes a package of different activities, such as, FO training, ASCAs, nutrition and adult literacy. PROMER is supporting 225 rural traders, and proportion of female traders has remained at 3% given that the Programme is not registering new rural traders under the Additional Financing. It is however worth noting that 34% of the rural traders are youth. Cumulatively, 18,604 people (54% women) are attending literacy classes. Farmers accessing technical advisory services through the programme are 13,709 – (50% women and 35% youth).

Score: 5

#### Assessment

Strengths: the assessment covers key crosscutting issues, including youth, gender and nutrition.

Weaknesses: Outreach to different socio-economic groups is not addressed

### 3) ASIA AND THE PACIFIC REGION (APR)

#### I. INDONESIA

Rural Empowerment and Agricultural Development Programme Scaling-up Initiative READ-SI	
<b>Goal, objectives and components</b>	
<p><i>"Rural households in Sulawesi, West Kalimantan and NTT are empowered individually and collectively with the skills, confidence and resources to sustainably improve their farm and non-farm incomes and livelihoods".</i></p>	<p><b>Component 1:</b> Village agriculture and livelihoods development is the core of the programme, (57.8% of programme investments) and is targeted mostly at categories a) and c) (see below). the elements of the integrated village process include : Community mobilization; Agriculture and livelihoods; Savings, loans and financial literacy; and Nutrition, including early childhood nutrition (mostly targeted at women household heads)</p> <p><b>Component 2:</b> Services, inputs and market linkages</p> <p><b>Component 3:</b> Policy and strategy development support .</p>
<b>Targeting in Design</b>	
<b>Target area (Geographic targeting)</b>	
18 districts, with 14 districts within four provinces of Sulawesi Island (Gorontalo, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan) and two districts in each of West Kalimantan and NTT. While province selection was not based on poverty considerations, district selections will actually be informed by existing poverty data. Priorities will be given to districts with poverty rates above the national average.	
<b>Poverty analysis and target group definition</b>	
Detailed poverty analysis including a <u>Target Group Matrix</u> are included in Annex 2. <b>Target groups</b> are farmers, including: <ol style="list-style-type: none"> <li>the poor and near poor who have the potential to generate economic returns from agriculture with programme support,</li> <li>active/demonstrating farmers that will act as "agents of change" who have the potential to demonstrate and motivate the poor and near poor in their area to improve their livelihoods; and;</li> <li>landless and land-poor, including women-headed households, who will be included in activities directed at homestead gardening, improved nutrition and financial literacy.</li> </ol> <p>The programme areas are home to a large number of diverse indigenous people and ethnic groups, particularly the <i>komunitas adat terpencil</i> (KAT, term used by the Ministry of Social Affairs for a group of people bound by geographical unity and shared economic and/or socio-cultural systems).</p>	
<b>Targeting Strategy and activities</b>	
<p><b>Development of a differentiated package:</b> "livelihood based" and "agricultural growth based" activities for all target groups in line with the programmatic objectives of the government.</p> <p><b>Targeting in M&amp;E</b> provided few insights into the dynamics of poverty reduction at the household level or the factors that explain the success of different activities. Instead, information is derived mainly from: (i) extrapolation from agricultural yields; (ii) extrapolation from an improvement in the incidence of poverty at the provincial level; and (iii) the evident support for READ, both within the government and amongst the beneficiaries. READ SI will provide an improved M&amp;E and knowledge management design which, in as far as it relates to targeting, will include:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A weekly/monthly dashboard that shows progress on key outputs and objectives, including gender;</li> <li>• Household level analysis of poverty impact that enable an understanding of how different interventions (rice, maize, cocoa, off-farm etc.) impact different poverty causes (land-poor, remoteness, infrastructure poor etc.);</li> <li>• Regular knowledge sharing and exchange meetings and workshops; and</li> <li>• Social media to support knowledge management outcomes.</li> </ul>	



**Risk of elite capture**, will be addressed by

- providing adequate training on good leadership to the designated leaders and possible installation of a complaint mechanisms;
- sensitizing implementing agencies and partners;
- selection of crops/activities targeted at women and small farmers;
- making information on sub-project selection and financing widely available;
- requesting MOA to provide an anti-corruption plan for the programme to be approved by the anti-corruption agency; and
- creation of a mechanism for resolution of grievances at the community level.
- Big ticket " programme investments in villages, such as infrastructure and machinery, will be delayed to the third year of village interventions and only eligible to group's members who would have had to complete all programme activities for the previous two years. This is intended to dramatically reduce the risk of elite capture for these higher risk investments

**Building on targeting lessons**

- social mobilisation, inclusion and capacity building must be successfully completed before economic activities, particularly those related to infrastructure, begin;
- economic and livelihoods analysis, both preparatory and participatory, should support the identification of economic opportunities types;
- capacity building should be linked to tangible programme opportunities, whether these are economic or social and finally
- M&E should be simple and support the generation of knowledge on key development challenges.

**Assessment**

## Strengths: best practice

- Excellent analysis and disaggregation in line with government definitions and priorities (Target Group Matrix)
- Graduation approach, starting from community mobilisation and livelihood-based interventions and gradually moving to bigger infrastructure investments and value-chains.
- The nutrition sub-component is targeted at most vulnerable HH headed by women.
- Excellent and very practical targeting strategy, addressing risks and challenges and based on a solid M&E system.

## Weaknesses: Not identified

## Targeting in Supervision

Not available

## II) AFGHANISTAN

### Support to National Priority Programme 2 (SNAPP 2)

#### Goal, objectives and components

The goal will be to contribute to improving the food security and economic status of poor rural households in three pilot provinces, Balkh, Herat and Nangarhar. The project will reach at least 57,000 households consisting of 427,500 people in these provinces.

The project has two objectives: (i) institutional development and capacity building of community organisations, public extension services and relevant private sector entities in the pilot provinces; and (ii) sustained increased incomes of small farmers and herders fostered by improvements in productivity and output, infrastructure and market linkages.

Component 1: Institutional development includes 4 sub-components: Extension services; Farmers' Organizations; Private sector linkages (including contract farming and value-chain upgrading) and Policy and implementation support facility.

Component 2: Strategic Investments, provide support to: (i) irrigation and community infrastructure; (ii) food security of marginalised farmers by investing in rain-fed wheat production; (iii) appropriate agriculture, horticulture and livestock technologies (iv) foster private sector linkages through, led by extension services and CDCs.

#### Targeting in design

##### Target area (Geographic targeting)

The project will primarily focus on six districts in the three pilot provinces: Nahri Shahi and Dih Dadai in Balkh; Karukh and Zendhajan in Herat; Darah e Noor and Khewa/Kuzkunar in Nangarhar. It will also invest in other districts in the three provinces to the extent required by relevant agricultural backward and forward linkages, value chain linkages, the optimal sites for activities (e.g. additional locations for rainfed wheat), synergy with other development operations, and security considerations. Project geographical targeting is driven by security considerations, IFAD's strategic framework, and Government priority areas. The pilot provinces and districts are selected based on, incidence of poverty, Government priority, institutional networks, economic and resource management opportunities, security and diversity.

##### Poverty analysis and target group definition

The National Risk and Vulnerability Assessment (2011, NRVA) indicates that poverty has not declined since 2007. About 36% of the population remains below the poverty line, while another segment is vulnerable to small/medium shocks and susceptible to poverty<sup>62</sup>. Inequality measured by the Gini Index has increased from 29.7 to 31.6. Poverty in Afghanistan is multi-dimensional, involving a complex interplay among lack of assets (physical, financial, human), years of conflict and insecurity, disasters, poor infrastructure, weak public services, and traditional roles. The youth and gender dimension of poverty is also analysed, with attention to the specific poverty situation of girls.

The project has a three-tier target group:

1. at sub-national institution level, it will target provincial and district extension staff of MAIL, community mobilisers of MRRD, and farmer resource centres;
2. at local institution level, community development councils, NGOs and relevant private sector entities will be strengthened and will serve as interlocutors; and
3. at grass-roots level, target groups will include poor rural women and men, kuchis, small farmers and herders, producers' groups and women's groups.

Special vulnerable groups are: women household heads and youth.

#### Targeting Strategy and activities

<sup>62</sup> Poverty-line in Afghanistan: AFN 1,255 = USD 22.01 per month per person

The targeting of most project investments will apply IFAD's direct targeting methodology; while targeting for specific activities will vary depending on the nature of the activity. In principle, CDCs will conduct poverty profiling of its members in a participatory manner, and will help to fine-tune eligibility criteria for final selection of participants. To ensure women's access to services, the project will apply a differentiated, localised approach that is responsive to security considerations and production conditions. The gender focus in conservative areas like Nangarhar will be structured to minimise the mobility required from women by promoting home-based or valley-based activities while scaling up skills levels and access to resources and services. Most project activities will apply IFAD's direct targeting methodology, while the TUP activity will apply IFAD's self-targeting methodology.

**Targeting ultra-poor (TUP).** The project will build on the successful TUP programme pioneered by RMLSP in Bamiyan and Badakhshan provinces which targets very poor rural women and men<sup>63</sup>. The programme is managed by the Microfinance Investment Support Facility for Afghanistan (MISFA), and has been scaled up across seven additional provinces by partners such as the World Bank and the Italian bilateral cooperation. Under the present project, the TUP will be introduced by MISFA to the three pilot provinces of Balkh, Herat and Nangarhar.

#### Assessment

Strengths: community-based targeting combined with a graduation sub-component. This is the best approach in very poor and fragile contexts.  
Weaknesses: Target group disaggregation should be improved.

#### Targeting in supervision

An overall targeting and outreach strategy should be developed: the project need to develop a robust outreach strategy which will guide the project to undertake self-targeting as per the scope of the project. Currently selection of geographic areas (districts and villages) precedes the selection of beneficiaries (in the case of the irrigation component) and as such the different intended beneficiaries becomes a secondary priority. In other activities selection is taking varying criteria for selection of beneficiaries.

SNAPP2 should invest in gaining a better knowledge of the target area and beneficiaries: The necessary information related to village profiling, diagnostics, farming system and beneficiary profiling need to be further developed in order to develop approaches to better respond to the needs of the target group. The mission held discussion with the team on how to develop this new tool.

The staffing structure need to be reinforced in the field: As SNAPP2 has a budget for the promotion of the young professional employment and as it is important to ensure regular interaction with the communities and coordination with the service providers, discussions were held with PST to rationalise the PMU structure, increase SNAPP2 presence in the 360 villages and promote more young professional for their first employment. A revised organogram for SNAPP2 and CLAP has also been elaborated.

The entry point should be the village through the Community Development Council: For selection of beneficiaries, identification of priorities and implementation of activities, project rely on the newly established Farmer Learning Resource Centres (FLRCs). The project should utilized the already established Community Development Councils (CDCs) present at the village level. FLRCs shall be used only for extension and

<sup>63</sup> In cooperation with the Microfinance Investment Support Facility of Afghanistan (MISFA), the Rural Microfinance and Livestock Support Programme (RMLSP), has pioneered a methodology for financial learning and graduation of the 'ultra-poor' who had been excluded from traditional micro-finance. The model combines targeting/transfer elements of safety nets with entrepreneurial activity through training and a productive asset grant. The model has enabled 92% of participants to have better access to food, and 30% to escape from extreme poverty, within a year. In light of this performance, in December 2013 the IFAD Executive Board approved supplementary financing to scale up operations.

learning purposes.
Assessment
Strengths: Very good assessment. It identifies the key problems encountered in the process of identifying and reaching to local beneficiaries, and suggest methods and tools for improvement. Weaknesses: meaning of the first recommendation is unclear.

### III) INDIA

Odisha Particularly Vulnerable Tribal Groups Empowerment and Livelihoods Improvement Programme	
Goal, objectives and components	
The overall goal of OPELIP is to achieve 'enhanced living conditions and reduced poverty' of the target households. The development objective is to enable improved livelihoods and food and nutrition security primarily for 32,090 PTG households, 14,000 other tribal households and 16,356 other poor and Schedules Caste (SC) households.	C1: Community Empowerment; C2: Natural Resources Management and Livelihoods improvement; C3: Community Infrastructure and Drudgery reduction;
Targeting in design	
Target area (Geographic targeting)	
Programme interventions will be implemented in all 17 Micro-project areas located in twelve districts of Odisha namely Malkanagiri, Rayagada, Angul, Deogarh, Ganjam, Nuapada, Keojarh, Sundergarh, Gajapati, Kandhamal, Kalhandi and Mayurbhanj covering 13 PTGs living in some 542 villages within the MPA areas. Villages without road connectivity will be prioritized as those are cut off from other developmental services, food security is an issue and markets are limited. Programme will target these villages and form the community institutions for initiating the infrastructure development as a priority.	
Poverty analysis and target group definition	
The programme will target: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>highly vulnerable</b> (WHHs, HH in villages without road connectivity; HH without titles for homestead and revenue/forest land) and</li> <li>• <b>vulnerable households</b> (Households with homestead title. No access or ownership of low land. Have access to only shifting cultivation land with or without title)</li> </ul> for inclusion in community institutions, SHGs and livelihood groups. The programme will develop mechanism to ensure that special attention is paid to marginalised groups, namely women, children, unemployed youth, hill cultivators, the landless among the Particularly Vulnerable Tribal Groups (PTGs) and other Tribal people. Each group is accurately described with regard to poverty characteristics and livelihoods.	
Targeting Strategy and activities	
Empowerment measures as part of community development. Special efforts would be made to ensure that all members of the community, and in particular the most vulnerable	

groups, are able to participate effectively in these village planning events and in village institutions.

**Direct Targeting and self-targeting.** The programme would target specific categories of population (PTGs, women, youth, etc). The SHG formation approach will follow NRLM norms. About 60% of SHG members will be from the PTG households and the remaining members would come from other ST households. The land allocation component would be targeted primarily to PTGs. PTGs will be the major beneficiaries of land treatment works, irrigation development and other NRM related activities. Among the PTGs, priority in land allocation, land and water resource development and productivity enhancement would be given to woman-headed households and landless households. The crop diversification and nutrition related activities would be targeted to all households. PTGs will be the priority target group to receive support for fruit and spice crop development on shifting cultivation land. Interventions like kitchen gardens, smokeless stoves, and solar lanterns would be targeted to all PTG households. Livelihood interventions such as backyard poultry, goat-rearing clusters and producer collectives will be supported in response to expressed interest from the PTG households and other poor communities in order to facilitate creation of required economies of scale and marketing support. Vocational training programmes would be targeted exclusively to youth groups.

**Targeting women:** women will be included in all the proposed village institutions. The SHG component would be targeted exclusively to women. Land allocation and land development activities would place first priority on reaching women headed households, and land titles would be issues jointly in the name of husband and wife. Housing and habitat improvement and drudgery reduction activities would be targeted exclusively to women headed households, which are estimated at 18% of all households, and other highly vulnerable households. Quotas would be introduced into project targets, for example, a 50% of Farmer Field School (FFS) participants and a 25% of livestock Community Resource Persons (CRPs) would be women.

#### Assessment

Strengths: best practice.

#### Targeting in supervision

(Supervision February 2019) within one year of commencing its activities on the ground, the project is reaching out to 71% of the PVTG households in the project area, thus ensuring that adequate time is provided for social mobilization and that priority is given to the PVTG households and communities for project investments. Removing the barriers to access productive resources and enhancing the value of the economic returns to the target beneficiaries is the mainstay of the programme. Mission visits to project villages provided evidence of benefits reaching the target beneficiary. Building channels of participation by the community to address vulnerability and deprivation are expected to ensure that the poverty focus of the programme is further sharpened.

#### Main issues

The programme design specified a target of 62,446 HHs at the end of the project period with 32,092 PVTGs, 14,000 ST and 16,356 SCs and other poor households. However during the current mission the physical progress reports shared by the PMU mention coverage of 98,651 households. This is a 60% increase in the target population. There is an immediate need to conduct a sample check in the project area and reconcile this difference. Exact number of households that the project is working with is a prerequisite for correctly designing the intervention strategy and outreach activity.

#### Assessment

Strengths: ok

Weaknesses:

## IV) VIETNAM

## Commodity-oriented Poverty Reduction Programme in Ha Giang Province

### Goal, objectives and components

<p>The Goal of the Programme is: sustainably improved income and reduced vulnerability of rural poor households in targeted Ha Giang communes. The Development Objective is: targeted private agricultural enterprises, cooperative groups and farm households collaborating profitable and sustainably in a climate adapted, market oriented new provincial rural economy.</p>	<p>C1: Planning for sustainable market-led development; C2: Pro-poor commodity investments.</p> <p>They will follow sequenced, parallel implementation pathways. As capacity is built at community, commune and district levels to incorporate a climate adapted value chain approach into socio-economic planning, the Programme will work with private farmers, agri-businesses and technical departments to identify commodity investment opportunities<sup>64</sup> and build VC Strategic Investment Plans (SIP).</p>
---	--

### Targeting in design

#### Target area (Geographic targeting)

Programme concentrate its support in about 30 communes in 5 districts selected according to the following criteria: (i) poverty rate; (ii) vulnerability to natural disaster; (iii) commitment of leadership; (iv) potential for development of pro-poor value chains; and (v) level of on-going support projects. Communes selection ensures a balance between better market-linked and more remote communes that can be linked through value chain development.

#### Poverty analysis and target group definition

The main groups of rural people targeted for support under the Programme are:

- i. rural poor households with land and labour, including household enterprises;
- ii. unskilled employed rural people;
- iii. rural people lacking production land but having business acumen and desire; and, key farmers who have the skills to promote commercial agricultural production.

#### Targeting Strategy and activities

The programme is self-targeted to the poor. The MoSEDP process supports the devolvement of governance to the commune level, where most poor live. The selection criteria for support are weighted in support of investments that will benefit the poor. The Programme bring greater equity to forest land allocation and establish legal production forest land use rights, particularly benefiting poor upland communities and women. The community investment program will empower poor upland male and female farmers to choose investments and services that meet their perceived needs. The development of value-chain linked and climate adapted farming systems and technologies will directly benefit the poor, raising crop and fodder production, diversifying income generating opportunities in the process. The rural credit programme, with its modest loan size, will be of primary interest to poor women farmers. Pro-poor investment policies and planning; Community empowerment, particularly women and minority people and close mentoring and scrutiny for all investments are considered to be the main mechanisms to mitigate the risk of excessive elite capture. Differentiated data is collected for different groups as follows:

<sup>64</sup> It is expected that the major commodity development opportunities will be identified during the project design process.

Sustainably improved income and reduced vulnerability of rural poor households in targeted Ha Giang communes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Out of the 10,000 HH considered poor and near poor in Programme communes, 5000 HH will be lifted out of poverty (officially considered at VND 400,000/person/month) by the end of the Programme; (differentiated data for poor/near poor, ethnic minority &amp; women-headed households).</li> <li>▪ In Programme counties, the prevalence of stunting of children under 5 years of age falls from 35% to 24% over the Programme life..</li> <li>▪ Equal poverty reduction for female- and male-headed households<sup>65</sup>.</li> </ul>
<b>Assessment</b>	
Strengths: good practice.	
<b>Targeting in Supervision</b>	
The MTR found that the project has contributed to poverty reduction in most communes. A total 15,339 households with 75,946 members have been reached, of which, 43% are women. By December 2017, 2,650 households of 13,388 households in CPRP communes had escaped from poverty (thus about 50% the 30 CPRP communes' population has been affected by the programme). However, women and some ethnic groups (e.g., H'mong and other smaller ethnic groups), are not consistently and fully involved in programme activities.	
<b>Assessment</b>	
Strengths: it captures targeting problems in relation to women and some ethnic groups Weaknesses: recommendations on how to improve outreach to ethnic minorities and women are not provided	

<sup>65</sup> Female headed households are those headed by women without husband

## V) PAKISTAN

### National Poverty Graduation Programme, NPGP

#### Goal, objectives and components

The overall goal of the programme is to assist the ultra-poor and very poor in graduating out of poverty on a sustainable basis; simultaneously improving their overall food security, nutritional status and resilience to climate change. The Development Objective is to enable the rural poor and especially women and youth to realize their development potential and attain a higher level of social and economic wellbeing through a proven flexible and responsive menu of assistance following the toolbox approach.

**Component 1** Poverty graduation with three mutually reinforcing sub-components: asset creation, interest free credit, livelihood training.

**Component 2** Social Mobilization and Programme Management

#### Targeting in Design

##### Target area (Geographic targeting)

The programme will have a national focus in order to demonstrate the viability of the graduation approach in different geographical settings and socio-economic environments. However, keeping in view the limitations of available resources, the programme will focus on representative poorest seventeen (17) districts in four provinces (Balochistan, Punjab, Sindh and KPK) and three special regions (AJK, FATA, Gilgit-Baltistan). The poorest district are identified based on data from the report Geography of Poverty (lunched by PPAF and the Sustainable Development Poverty Institute). Using the 2012-13 PSLM survey data, the study ranks districts on the basis of poverty headcount ratio, i.e., percentage of people in the population who are identified as multidimensional poor.

The choice of Unions Councils (UCs) in a district will be made on the following criteria:

- (a) Community institutions have been formed in these UCs (either at hamlet or village level);
- (b) Less than 60% of the households in the ultra-poor category have received assets from PPAF or under any other programme;
- (c) PMIFL is present in the UC.

##### Poverty analysis and target group definition

As per the BISP Poverty Scorecard the categories of target beneficiaries are:

- i) **extremely poor people (band 0-11):** per capita per month income of the household is less than 50 percent of the poverty line; families with a large number of dependents, often these are women headed, are illiterate, do not own house and living standards in terms of housing condition, water, sanitation are very low.
- ii) **chronically poor people (band 12-18):** The per capita per month income of the household is more than or equal to 50 percent but less than 75 percent of the poverty line. These are large households with a large number of dependents; have own basic one room house and one odd head of livestock or other productive asset; largely illiterate and dependent on daily wage labour or other casual work for others. Lack access to social services. Have one or two able-bodied adults who can be equipped with skills and/or productive assets to generate a sustainable income stream
- iii) **transitorily poor people (band 19-23):** The per capita per month income of the household is more than or equal to 75 percent of the poverty line but less than the poverty line. These are fluctuating poor, who are poor in some periods but not in others. They have fewer livestock and less land and physical capital and lower dependency ration than the chronically poor.



- iv) **transitorily vulnerable people (band 24-34):** The per capita per month income of the household is more than equal to the poverty line but less than 125 percent of the poverty line. These households are occasionally poor, (have experienced at least one period in poverty);
- v) **Transitorily non-poor (band 35-40):** per capita per month income more than or equal to 125 percent of the poverty line but less than 200 percent of the poverty line.<sup>24</sup> These are economically active households, own some productive assets, but any shock can put them into poverty.

#### Targeting Strategy and activities

Under component 1, HHS targeted for asset transfers and graduation will be 0-18 on the PSC. Once households falling within the threshold are identified through the PSC and community validation process, each will be supported to develop livelihood investment plans that help identify what are the areas of improvement and income enhancement, based on current skills and resources available that they can access. This will also help determine what kind of package best suits their situation to help them to move up the poverty ladder. HH falling between the ranges 12-40 will be supported to access finance (through the PMIFL institutions that have outreach in these areas).

A social mobilization based approach to community targeting, will be implemented under component 2. PPAF will engage existing and new suitable partners in all target areas for the delivery of project interventions. The component will support the continued engagement with communities that is part of PPAF's community-driven development approach. Community organisations at the hamlet and village level will be further capacitated and empowered to participate in programme activities, with a special focus on women's empowerment, resilience to climate change and contributing to specific SDGs (especially SDG 3, 5, 13 and 16). Community resource persons will also be identified in every UC and trained to become institutional or sector experts, providing relevant services and support to target beneficiaries and community institutions.

#### Assessment

Best practice

#### Targeting in Supervision

Not available

DRAFT

## 4. NEAR EAST AND NORTH AFRICA (NEN)

### I) BOSNIA AND HERZEGOVINA

#### Rural Competitiveness Development Programme (2015-2020)

##### Goal, objectives and components

The goal of the Programme will be “to contribute to sustainable rural poverty reduction in Bosnia and Herzegovina”. The Programme development objective will be to “enable smallholders to take advantage of fruits, vegetable and non-timber forest products subsector development for the sustainable improvement of their social and economic conditions and those of other poor rural groups”.

C1: Agricultural Production and Farmer Organisation  
C2: Rural Enterprise Development  
C3: Rural finance

##### Targeting in design

##### Target area (Geographic targeting)

RCDP will be implemented at national level through value chain clusters. Currently twelve clusters have been pre-identified thus constituting the project area for its first cycle (list of clusters and municipalities is in Appendix 2). Given the focus on supporting the most vulnerable groups (poor farmers, women and youth) the project will foster the inclusion of poor municipalities that have the potential to be involved in the selected value chains in the context of larger clusters of municipalities. Typically, these municipalities will be either close to the areas currently active in the selected sub-sector value chains or municipalities where important ‘poverty pockets’ still subsist. Clusters will be identified on the basis of common characteristics in terms of socio-economic and institutional potential.

##### Poverty analysis and target group definition

The target group of the RLDP will be the rural poor within the 50% of the population who are poor or nearly poor. Within this target group there is significant variation in the capital assets - of land, physical property and belongings - owned, and in income and education, as well as in the livelihood options available as a result, and the strategies that are actually pursued. Not all of the rural poor are able, or necessarily willing, to take advantage of the improved access to assets and opportunities that the RLDP will aim to provide. Three main groups of poor can be discerned and their potential and capacity to benefit from the RLDP are summarised below and described more fully in Appendix A and Working Paper 1.

- The very poor - are either landless or land-limited subsistence farmers; labour and credit are limited, so they are risk-averse and unable or reluctant to invest and are thus unable to integrate themselves into the market; their state of absolute poverty and vulnerability precludes significant investment and their best chance of benefit will be from employment and/or group action;
- the poor - typically make up a major share of those in poverty and are usually farming their own land and producing a small surplus that may be sold in local markets so that they can be considered to be engaged in the monetary economy; they have access to land and human capital, have better education and several sources of income, but often lack collateral, technical capacity and market information; they may benefit from incremental investment in farming enterprises, from group, PA or Cooperative membership, from additional

employment in SMEs, or from migration; and

- **the borderline poor** - are oriented to progressing in commercial agriculture and are able to invest and to consolidate existing investments; favourable seasons and conditions may take them out of - or up to the fringes of - poverty; top members of this group understand market constraints, have above average technical capacity, often a positive credit record and are active members in Cooperatives and PAs; previous investments may have taken them out of the poverty group, but such investments have some risk and may render them vulnerable to adverse conditions.

### Targeting Strategy and activities

The targeting strategy for the RLDP draws on the experience of targeting in previous IFAD financed projects. In this regard, the proposal is for a sharpened approach to analysis of pro-poor supply chains and how these can be developed; and to the evolution of sustainable institutions for rural development. The key aspects of targeting experience in the LRFDP are: (i) reaching the very poor, particularly with credit, is difficult because of their lack of collateral or ability to find the necessary, usually two, guarantors; (ii) clear definition of target segmentation is critical and targeting needs to be backed up by an action plan for implementation - and a specific capacity to deliver and monitor the necessary mechanisms; and (iii) PAs, if properly organised and pro-poor and gender oriented, are useful as a targeting channel, but their sustainability post-Project is not assured unless follow-on support can be arranged.

A principal element of targeting is that of geographical selection of Municipalities on the basis of their needs for assistance that is implicit in the definition of the Project area described above.

self-targeting: promotion and provision of rural financial services. This will be attained by tailoring services and loan products to the priorities and capacities of the poor, such that the amounts available and/or the conditions attached will be of limited interest to the better-off. The credit offer will: have low collateral requirements; support SCOs where these exist; be allocated to financial service providers that have a pro-poor empathy and agenda; and be carefully monitored and their effects reported.

Direct targeting, whereby services or resources provided to individuals or groups will be identified according to specific eligibility criteria, including: emphasis on youth; earmarking for start-up enterprises; and preference for PAs, Cooperatives and SCOs.

value chain targeting, which will be based on: chain analysis; identification of key commodities or services for impact on the small farm and poor household livelihood; and backed up by requisite capacity building, mentoring and technical support.

gender targeting: rapid appraisal of gender relations in target locations; adoption of a Gender Action Plan detailing how gender will be mainstreamed into all Project activities; encouragement of women groups within PAs, especially where conditions and circumstances place women at a disadvantage; directing attention to ensure inclusion of women in circumstances of vulnerability, for instance, remotely located, single, uneducated or with many dependents; and imposition of quotas, if necessary, to ensure equitability in most Project activities. Although there are clear precedents from the LRFDP of positive gender impact and basic targeting principles, it is envisaged that there will be a need to refine the RLDP targeting approach and strategy. To this end, a targeting study will be undertaken during the early stages of Project start up, under the aegis of a Gender and Targeting Officer. The relevant terms of reference are set out in Appendix C.

### Assessment

Strengths: Good practice

Weaknesses: Not identified

### Targeting in Supervision

Geographic targeting criteria for geographic selection has considered characteristics in terms of socio-economic (including poverty) and institutional potential. Outreach. The activities so far have reached out to beneficiaries through awareness creation and mobilisation.

Targeting and selection of beneficiaries: The targeting strategy has been elaborated, including drawing lessons from previous IFAD funded interventions (RBDP and RLDP).

- Categorization per income per household member is valid for all selected subsectors and has been used to assess the eligibility of beneficiaries for inclusion in the submitted business plans (BP). The mission noticed that criteria based on poverty levels are coupled with further criteria applicable to land size for selected plant production as shown in the table.

Income poverty		Land size characteristics			
Poverty level	Income	Berries/ gherkins	Greenho use	Open field	Tree fruit
Very poor	below 200 KM per household member	Up to 0.2	Up to 300m2	Up to 0.5	Up to 0.5
Poor	201-400 KM per household member	0.2-0.5	300-800m2	0.5-1	0.5-1
Borderline poor	401-500 KM per household member	0.5-1	800-1500	1-3ha	1-3ha

- The process for beneficiaries' selection, have taken place during cluster stakeholder platforms workshops and forums.
- Implementing partners (municipalities/service providers) are in the process of identification of eligible beneficiaries for direct targeted support (starter package) as part of the business plans (BP).
- The mission observed that the key elements and principles of the targeting strategy have been elaborated by both APCU and PCU so to provide the necessary guidelines to implementing partners at this preparatory stage.
- **Youth as target group requires specific attention.** There has not been any specific action directed to active participation of youth. Young entrepreneurs in the agriculture sector are present in the geographical clusters and they can play an active role in the cluster stakeholders platforms/forums, including as youth "champions".
- The project units should prepare a **youth action plan**. An indicative matrix for integration of youth into component 1 is presented as annex.

#### Assessment

Strengths: best practice

## II) JORDAN

### Rural Economic Growth and Employment Generation Programme, REGEP

#### Goal, objectives and components

The project's goal and objectives are aligned with that of the PRS 2013-2020, containment and reduction of poverty, vulnerability and inequality in rural areas through creation of productive employment and income generating opportunities for the rural poor and vulnerable, especially youth and women.

Component 1: Value Chain and Enterprise Development  
Component 2: Rural Finance

#### Targeting in Design

##### Target area (Geographic targeting)

Criteria used to prioritize the 5 intervention governorates were:

- i) large numbers and high density of poor, vulnerable rural households (including smallholder farmers);
- ii) proximity to urban and tourist markets;
- iii) presence of private-sector partners;
- iv) suitability for production of high-water-value crops (HWVCs), including fruit and vegetable crops and herbal, medicinal and aromatic plants; and opportunities for off-farm income generation and for micro, small and medium-sized enterprises (MSMEs).

##### Poverty analysis and target group definition

In line with the Government's Poverty Reduction Strategy 2013-2020, the project will target:

- i) Rural households below the poverty line, (HH type 1: no stable income and no employed family member, high dependency ratios)
- ii) Vulnerable rural households above the poverty who are at high risk of falling into poverty. (HH type 2: employed earners but insufficient income) They tend to be larger than average (7.4 members compared to an average of 5.4 members)

##### Targeting Strategy and activities

- Direct Targeting through Associations. The Rapid Community Assessment will be used to identify existing associations and cooperatives within the project area and assess them according to well defined criteria including experience of producing and processing priority crops, poverty profiles of associations and the communities where they are based; willingness to expand membership to larger numbers of poor and vulnerable households; existing marketing linkages. Details of associations in the target area can be obtained from the Ministry of Social Development.
- Direct Targeting of Households through partnership with Ministry of Social development and other actors. The project will seek to work with relevant partners such as. Ministry of Social Development, the National Aid Fund, and the Integrated Outreach Worker Program to identify clusters of poor and vulnerable households in receipt of social assistance such as NAF cash transfers. The project will encourage these households to become members of the new savings and credit groups and. Recent NAF policy changes provide these households with much stronger incentives to engage in entrepreneurship or seek employment as they do not automatically lose benefits anymore. Prioritisation of farmers' groups for FFS and associations for training and capacity building, will be based on share of NAF beneficiaries in the group and average age of participants

- Self-Targeting Mechanisms and avoidance of Elite Capture. Self-targeting mechanisms are incorporated to encourage self-selection by members of poor and vulnerable households. These include the encouragement of associations, savings and credit groups, and a focus on microfinance, none of which are attractive to wealthier households but all of which offer opportunities to the poor and vulnerable. Avoiding use of subsidies will further reduce incentives for elite capture.
- **Outreach to the target group** is monitored based on criteria established by the government social assistance programme. The following indicator is included in the logical framework: 9,000 full time employment/self-employment opportunities created/secured (RIMS 2nd level). Target: 50% for <30 years and women combined and 33% from households in receipt of social assistance programme.

#### Assessment

Strengths: One of the top projects

Weaknesses: Not identified

#### Targeting in Supervision

##### Main issues from Mid-Term Review (Nov. 2018)

- The project's self-targeting approach used to assess demand and work with those interested has been very effective in attracting the intended target group.
- the project is implementing its activities in the targeted Governorates and has adhered to the criteria for geographic targeting in the design.
- a diverse range of communication tools were used to spread information about the programme activities through both the electronic media, social media as well as through dissemination on the ground. The efficacy of the communication strategy with regards to the Savings and Credit Groups is evidenced by the large demand received by JRF for participation in the SCGs and application for grants
- A combination of self-targeting and direct targeting were used to involve women, youth and the poor by prioritizing applications for SCGs and grants on this basis.
- the Progress out of Poverty Index Survey (PPI) to track the poverty status of beneficiaries, is based on the 2006 HIES and has not been updated. Therefore, the mission recommends that the gathering of the PPI data, with its high transaction cost for the beneficiaries, partners and PMU and low accuracy, should be discontinued. Instead it is recommended to collect and report data on land under cultivation and sources of income as proxy indicators of poverty.
- An analysis of the data on a sample of 230 participants shows that the project is effectively targeting small-holders: 84% have cultivated land under 10 donums and 58% have less than 5 donums. However, data gathered on beneficiaries receiving assistance from the National Aid Fund (NAF), which is one of the criteria for prioritizing groups and individuals for grants has not been entered into the M&E system.
- In keeping with the focus on youth in both Jordan and IFAD there is a need to track the age profile of the target group.
- Score: 5

#### Assessment

Strengths: Excellent and comprehensive assessment

Weaknesses: Not identified

### III) PALESTINE

#### Resilient Land & Resource Management Project

##### Goal, objectives and components

RELAP will have the goal of improving the resilience and incomes of rural producers' households in the West Bank. It will support key partners in accelerating resilient rural economic growth by both expanding the area under cultivation as well as increasing the productivity and profitability of rural production. Special attention will be made to ensure adaptiveness and inclusion of less advantaged segments of the rural population, in particular families with limited access to land, women and youth, as well as promoting increased climate resilience through adapted agricultural practices, and enhanced governance and management of land and water.

Component 1: Climate resilient land development

Component 2: Market access for the rural poor

Component 3: Climate change info services

##### Targeting in Design

##### Target area (Geographic targeting)

The RELAP target area comprises Areas B and C in the 11 governorates of the West Bank. Component 1 and 2 will initially be rolled out in 6 governorates: Bethlehem, Hebron, Jenin, Nablus, Tubas and Tulkarm. The number of governorates may be increased subject to absorption capacity which will be assessed during supervision missions and the mid-term review. Due to the inherent nature of building a network of agro-meteorological weather stations and the upscaling ambitions, (also to be mainstreamed into policies) component 3 will cover all of the West Bank. In each governorates, the project will seek to select the areas with the highest incidence of poverty. Specific criteria for final village selection include:

- i) villages located in Area B and C of the project target area;
- ii) villages located in localities where 27.73% or more of the population is below the poverty line, as identified in the 2009 PBCS Poverty Atlas and its future updates;
- iii) villages with the potential to develop a minimum of 200 dunums; and
- iv) villages located in areas with a minimal annual rainfall of 300 mm.

Once the initial list of eligible villages will be available, priority will be given, through a scoring system. The initial list of eligible project villages will be prepared by the PMU based on available information on poverty, rainfalls and potential for land development. The PMU will then contact the village/municipal councils of all eligible localities in order to gather the additional information required for final selection.

##### Poverty analysis and target group definition

*Smallholders and small-scale farmers:* typically, Area C; have limited access to inputs, including cultivable land and water for irrigation, and to markets and their steadfastness on the land may be at risk. In Area B, smallholders face similar problems in terms of access to cultivable land and irrigation water, except that land tenure security is less of an issue. The average land holding size in the West Bank is 12.2 dunums (1.2 ha) and, overall, holdings of less than 10 dunums (1 ha) amount to 73.5% of total agriculture holdings (while large holdings exceeding 80 dunums (8 ha) account for only 1.8% of total agricultural holdings). The majority of smallholders do not practice full-time farming but have other income sources in the private or public sectors. As women are estimated to account for 7.6% of land owners in Palestine, and as the project intends to support farmers, including women, in obtaining a legal title (inheritance or succession) to their land, it is expected that no less than 10% of women owners will benefit from land development work.

**Poor, landless and unemployed youth and women:** These will be the exclusive beneficiaries of the investment grant schemes and capacity development support for entrepreneurs and it is tentatively proposed that both groups shall equitably benefit from these interventions.

**Livestock herders:** Land development will include rangeland rehabilitation on communal grazing land that will benefit many livestock owners who practice semi-intensive or extensive livestock production (providing a source of income and food for an estimated 32 000 households). Herd size is usually relatively small, intensive production mainly concerns cow breeders, while semi-intensive or extensive production systems are practiced by sheep and goat keepers. While some 2.02 million dunums of rangeland are found in the West Bank (Jordan Valley and Eastern slopes), closures imposed by the occupation have led to only 30.7% of rangeland being accessible to the herders. As a result, available range land, usually located on communal land, tends to be overgrazed and degraded. Palestinian herders and Bedouins in remote communities are also facing the problem of access to water, mainly relying on water sold from tankers at high costs for their animals. Each group supported will have at least 70% poorer households among its members.

### Targeting Strategy and activities

Main document includes lessons on targeting:

Targeting poorer farmers will require a reduction in the cash contribution required from farmers. Land development activities, to which small-scale farmers have to contribute substantially (both in cash and in kind), may lead to the exclusion of the poorest ones. One of the key lesson from PNRMP is that a cash contribution of 25% is too costly for small farmers. It is essential to reduce the cash contribution, while balancing with a higher in-kind contribution to labour intensive works. Farmers will be required to provide a 15% cash-contribution to the machinery works and a 30% in-kind contribution of labour intensive works.

Targeting the poorer segments of the rural population requires supporting the non-farm and off-farm sectors, especially in Palestine, where the poorest and most vulnerable rural smallholders are generally not landowners.

Gender participation is not enough to ensure women's empowerment. Specific activities for women's empowerment (and not just measures to enhance participation) are needed to effectively engage with rural women and the youth. PMUs shall comprise of a knowledgeable and skilful staff and provisions for capacity development PMUs shall be budgeted.

**Effective inclusion of the youth.** Increasingly farming is not perceived as an attractive profession by the young, as it involves hard labour and often unstable and low incomes. The youth in Palestine face several constraints with regard to employment and building sustainable livelihoods. Youth will be supported through targeted economic incentives to develop or expand off-farm economic activities. RELAP will also provide its target groups, including the youth with tailored support to claim succession or inheritance rights.

Market access and value chains. In the West Bank, the barriers to enter a value chain serving export markets are often too high for poorer farmers, and in a context where imported food can be blocked at any time, it is key to better understand local market requirements that are most relevant to small scale farmers and to use this understanding to better guide producers in making decisions that will optimise the use of available limited resources.

Targeting strategy in Appendix 2:

Eligibility criteria: Under component 1.2 (resilient land development) the selection of beneficiaries will be done according to a number of pre-defined criteria and following a transparent, participatory selection process. The following eligibility criteria will be applied for the identification of beneficiaries of private land rehabilitation/reclamation works:

i) Households with a maximum monthly income equivalent to the national poverty line plus 30/50%, with the rationale that this will prevent elite capture of project benefits. I

i) Households owning not more than 10 dunums (1 ha) in rain-fed areas and not more than 5 dunums (0.5 ha) in irrigated areas.



- ii) Households whose land slope is not exceeding 40% (or with less than 90% of slope below 30%), and with acceptable levels of top soil depth.
- iii) Households whose land is not adjacent to “hot spot” areas (e.g. a settlement, a military camp or the separation wall).
- iii) Households who have not benefited from government or donor subsidies for land development activities in the past 10 years.
- v) Households genuinely interested to develop their land and make it productive, and with the time, and physical capacity, to do so

Under Component 2.2, (inclusive entrepreneurship) the following individuals will be eligible of the investment grants' scheme:

- i) Women whose household is below the poverty line or depends from food assistance
- ii) Women or youth micro-entrepreneurs, and their existing associations
- iii) Landless, unemployed women heads of households
- iv) Landless, unemployed youth (aged 18-30 years)
- v) The ability of applicant to contribute a minimum of 15% in cash of grant amount will be a mandatory eligibility criteria.

Process. Upon final selection of project villages, the PMU will hold information and awareness campaigns in order to inform the residents of selected localities about proposed project interventions and proposed application processes, ensuring the participation of producers' organizations, youth and women associations. Villagers' applications will be collected by the municipal/village councils and forwarded to the PMU, who will be in charge of reviewing the eligibility of applicants and of screening and ranking them in view of the selection of beneficiaries.

#### Assessment

Strengths: an incredibly detailed targeting strategy, which builds on the lessons from previous project. Genuine attention is paid on how to enhance participation of the poorer and more vulnerable.

Weaknesses: the targeting strategy is described in Annex 2. It should be integrated in the main document. Important features of the targeting strategy (e.g. quota and self-targeting) are included in the target group analysis and not reported in the strategy itself.

#### Targeting in Supervision

Not available

## IV) DJIBUTI

## Programme d'appui à la réduction de la vulnérabilité dans les zones de pêches côtières (PRAREV-PÊCHE)

## Goal, Objectives and Components

L'objectif global du Programme est d'appuyer les populations des zones côtières rurales affectées par le changement climatique pour améliorer leur résilience et réduire leur vulnérabilité face à ces changements et promouvoir la cogestion des ressources marines. Les objectifs spécifiques sont: i) une augmentation de l'appropriation par la population côtière d'activités plus résilientes au changement climatique ; ii) une grande partie des groupes cibles affectés par le changement climatique (CC) bénéficient du renforcement des coopératives et des associations ; iii) une augmentation du revenu des bénéficiaires du Programme ; et iv) une augmentation des débarquements de poissons sans affecter l'état de la ressource.

**Composante 1:** "Appui à la résilience des habitats et du profil côtiers

**Composante 2:** "Promotion des chaînes de valeur pêche

**Composante 3:** "Renforcement des capacités"

## Targeting in Design

## Target area (Geographic targeting)

La zone du programme couvre une interface terre/mer située le long de la zone rurale côtière. Les critères de sélection des zones cibles sont les suivants: Zones côtières ou les habitats et le profil côtiers sont à réhabiliter,

- Villages se situant dans des zones vulnérables où les missions d'évaluation ont relevé des effets importants du CC sur les populations et sur leurs moyens d'existence,
- Villages disposant de zones de pêches accessibles à tous de manière équitable et sur lesquelles chaque pêcheur peut faire sans entrave de la pêche dans le cadre d'un code de bonne conduite,
- Le Programme à mettre en place ne doit pas compromettre, la cohésion sociale communautaire dans le village mais au contraire la favoriser,
- Dix (10) ménages au moins remplissant les critères d'identification mentionnés ci-dessous doivent être présents dans le village ou la zone.

## Poverty analysis and Target group definition

Les groupes cibles représentent environ 15"300 ménages (environ 107"000 bénéficiaires<sup>15</sup>), soit environ 30% de la population rurale ou 15% de la population totale. Typologie des groupes cibles. La typologie des groupes cibles est la suivante:

- i. groupes sociaux les plus pauvres et défavorisés qui ont subi: les effets du CC, des pertes et/ou un accès difficile aux moyens d'existence (accès à l'eau, habitats détruits/insalubres, pertes d'emplois), et l'exode pour se concentrer le long des zones côtières (5'000 ménages);
- ii. petits pêcheurs n'ayant pas pu adapter leurs équipements face aux changements provoqués par le climat (éloignement des zones de pêche traditionnelles, infrastructures pré et post production détruites) (800);
- iii. jeunes sans emplois (environ 2000);
- iv. pêcheurs non qualifiés dont les revenus sont insuffisants (1"000);
- v. femmes revendeuses de poissons dont les moyens sont insuffisants pour développer leurs activités (300);
- vi. ménages vulnérables où la femme est le chef de famille (6"200).

## Targeting Strategy and activities

La **Stratégie de ciblage** tient compte du contexte de dégradation des habitats et du profil côtiers due aux effets du CC et de la vulnérabilité des populations affectées. La délimitation géographique de la zone d'intervention du PRAREV repose sur des critères de vulnérabilité au CC, de pauvreté en rapport avec la perte du capital socio productif des populations, de sécurité alimentaire, des potentialités de développement, de consolidation et de capitalisation des expériences du FIDA dans le

**Le ciblage reposera également sur les critères établis dans le cadre de l'étude d'évaluation de la vulnérabilité au CC des populations côtières à Djibouti entrepris par le Centre Risoe du PNUE.** Cette étude sera un outil pour définir les critères de ciblage et guider la planification des activités du programme afin d'augmenter la résilience des populations cibles. Certains critères sont déjà appliqués par les partenaires au développement (WB, FEM) dans le pays. Il s'agit du ciblage: i) climatiques<sup>14</sup> en fonction des caractéristiques climatiques, ii) socio-économique (insécurité alimentaire et pauvreté), et sociaux basés sur le genre.

**Ciblage climatique.** Le PRAREV privilégiera les zones fortement affectées par les effets du CC, là où les populations ont perdu leur capital social productif détruit par l'érosion marine, les infiltrations d'eau de mer, les inondations et les crues, la remontée du niveau de la mer qui a envahi les infrastructures pré et post production pêche notamment le long des zones côtières (débarcadères, locaux communautaires, bateaux, etc.). Il ciblera également les écosystèmes dégradés ou qui subissent une forte pression anthropique due à l'exode le long des zones côtières (mangroves, herbiers marins, récifs coralliens, ressources halieutiques, etc.).

**Ciblage socio-économique.** Le PRAREV privilégiera les poches de vulnérabilité. Les critères de pauvreté et d'insécurité alimentaire seront primordiaux. Le programme tiendra compte du revenu faible ou inexistant des ménages, des difficultés d'accès aux facteurs de production (matériel et intrants), des difficultés d'accès au crédit, au marché et de la qualité de leurs équipements (dégradés ou perdus du fait des effets du CC).

**Ciblage social.** Le PRAREV prendra en considération les populations qui n'ont pas un accès à l'eau et une utilisation sécurisée et pérenne. Il prendra en considération les groupes marginalisés dont le statut social ne permet pas un accès aux formations pour exercer une activité lucrative.

**Ciblage selon le genre:** se fera sur la base de la stratégie du Gouvernement en matière de genre avec notamment l'intégration de l'approche Genre dans les outils de collecte et d'analyse de données différenciées par sexe au niveau de l'enquête de base. Ce type de ciblage devrait permettre d'obtenir un nombre plus important de femmes au rang des bénéficiaires du PRAREV.

#### Assessment

##### Comprehensive strategy

##### Targeting in Supervision

- Comme recommandé par la RMP, la mission (April 2018) note que le Programme a tenu compte du recentrage et du réajustement convenus, avec pour cible, comme bénéficiaires directs du Programme, 5 420 ménages, soit 29 810 personnes. En outre, le Programme a accommodé plus de flexibilité et de réalisme dans le ciblage des bénéficiaires et adapté son approche d'intervention, notamment auprès des ménages qui se trouvent dans une situation de vulnérabilité et de précarité extrêmes.
- Ainsi, le Programme a réalisé, en février 2018, l'étude sur le ciblage nominatif des bénéficiaires en extrême vulnérabilité dans les petites localités qui pourraient bénéficier des appuis du Programme (pêcheurs, femmes et jeunes, familles pauvres qui tirent de maigres revenus des activités pastorales et côtières) sous forme de dons du Programme, notamment des barques et autres petits matériels de pêche. Pour ce faire, il a été élaboré des outils de ciblage nominatif qui ont permis de recenser 60 bénéficiaires potentiels (dont 50% de femmes) dans les chefs-lieux ainsi que dans les localités de Sagalou, Kalaf, Arta-Plage, Loyada et de produire des registres des individus et ménages vulnérables. L'étude a tenu compte des critères de ciblage développés dans le document de conception du Programme et dans sa stratégie de ciblage (ciblage socio-économique, social, et sensible au genre). **Score: 4**

#### Assessment

##### Good assessment

## V) MOROCCO

### Projet de développement rural des montagnes de l'Atlas, PDRMA

#### Goal, Objectives and Components

L'objectif global du projet est de contribuer à réduire la pauvreté (de 30% d'ici à 2030) et à améliorer les conditions de vie de la population rurale des zones de montagne. Les objectifs spécifiques consistent à renforcer les populations cibles pour améliorer leurs revenus, à travers la mise à niveau des chaînes de valeur, l'accès aux marchés, la gestion durable des ressources naturelles, et la diversification des sources de revenu.

Composante I. «Développement et valorisation des filières agricoles»

Composante II: «Aménagement hydro-agricoles, protection des terres de culture et pistes rurales»

#### Targeting in Design

##### Target area (Geographic targeting)

La zone du présent projet couvre donc les trois provinces de Ouarzazate, de Tinghir et de Béni Mellal, dans 18 communes rurales (CR) avec une population de 182 000 habitants (26700 ménages). Le projet se situe principalement dans les zones à forte incidence de pauvreté et de vulnérabilité et dont les ressources naturelles sont exposées aux changements climatiques extrêmes (crues dévastatrices ou sécheresses répétitives).

##### Poverty analysis and Target group definition

Le taux de pauvreté est de 26 à 50 % pour 10 CR, de 10 à 25% pour 20 CR et inférieur à 10 % pour 7 CR22. La sévérité de la pauvreté et son incidence sont plus accentuées dans les Douars enclavés et dépourvus de facilités scolaires et sanitaires et en eau potable. La pauvreté extrême et la précarité des conditions de vie caractérisant les CR ciblées par le projet sont liées : (i) à la dégradation excessive des ressources forestières et pastorales, supports de nombreuses activités génératrices de revenus; ii) au faible potentiel des ressources en terre de culture et en eau d'irrigation ; ii) à la faible diversification des revenus des populations pauvres ;(iii) à la détérioration avancée des infrastructures d'irrigation et la dégradation sévère des terres de culture ;(iv) au déficit en formation des agriculteurs sur les techniques améliorées de production et en accompagnement pour leur accès au crédit et aux marchés des produits. Typologie des groupes cibles. Le groupe cible du projet se compose de quatre catégories :

- i. les petits agriculteurs dont le revenu provient d'une exploitation agricole ne dépassant pas 2 ha en irrigué et moins de 10 ha en agriculture pluviale ;
- ii. les petits éleveurs dont le revenu provient d'un élevage extensif agro-pastoral sédentaire et/ou pastoral transhumant avec un troupeau ne dépassant pas 50 têtes ovines et caprines, y compris les riverains de la forêt domaniale dont le revenu provient en partie de l'exploitation des produits forestiers sous la réglementation du régime forestier ;
- iii. les groupements de femmes chefs de ménage et ceux des ménages sans terre ayant un savoir-faire dans la pratique des activités agricoles ou non agricoles ; et
- vi. les jeunes femmes et hommes sans emploi et motivés pour poursuivre une formation pratique pour établir leurs propres activités génératrices de revenu.

##### Targeting Strategy and activities

- Ciblage géographique
- socio-économique au sein des communes rurales (CR) où les taux de pauvreté et de vulnérabilité sont élevés (poches de pauvreté);
- institutionnel en termes de capacité des organisations professionnelles à participer aux choix et à la mise en œuvre des priorités ;
- de la capacité de favoriser l'intégration des femmes et des jeunes.

Outres mesures importantes de la stratégie de ciblage sont aussi:

Contribution des bénéficiaires. La contribution des bénéficiaires sera variable selon les filières, les activités et les catégories sociales. Elle variera de 5 à 30% pour l'aval selon le tableau ci-après.

Ciblage direct - lorsque des ressources ou des services sont destinés à des personnes ou à des ménages spécifiques Le projet a défini les indicateurs pour le ciblage directe qui concerne tous les ménages pauvres (agriculteurs et /ou éleveurs), les femmes et les jeunes au chômage ainsi que les ménages sans terre

Measure de automisation. Ce renforcement concerne la mise en oeuvre, l'élaboration des plans pour les OPA, la planification ainsi que l'implication de tous les groupes (hommes, femmes et jeunes) dans la prise de décision.

#### Assessment

Strenght: geopgraphic targeting is very solid and builds on the success of previous projects, including the succesfull community-based development approach. The poorest are included in the target group.

Weakness: the targeting strategy is not clearly spelled out. Key elements of the targeting strategy implemented by IFAD in Morocco, are absent or not properly described.

#### Targeting in Supervision

(Supervision Mission 11-2018) La stratégie et les critères de ciblage prévus par le PDRMA sont globalement respectés dans cette phase de démarrage du Projet et l'aspect genre et jeunes est pris en considération dans l'identification des bénéficiaires des activités d'engraissement et des futures AGR. Les agriculteurs bénéficiaires des aménagements PHM exploitent pour la plupart moins de 2 ha en irrigué. Les études d'aménagement préciseront les tailles des différentes exploitations.

Les activités du Projet, en particulier les aménagements, visent des producteurs faisant partie d'une même communauté ethnique (associations tribales de transhumants, AUEA villageoises composées de parents). Les critères de ciblage seront donc appliqués à l'échelle communautaire, et permettront privilégier une communauté par rapport à une autre en fonction de la proportion de personnes jugées vulnérables. Un ciblage à l'échelle individuelle n'est en revanche pas possible. Par exemple un point d'eau aménagé sera utilisé par tous les éleveurs transhumants ; la réhabilitation d'une séguia profitera à tous les irrigants ; les ouvrages de protection des cultures bénéficieront à tous les exploitants des terres protégées. **Score: 4**

#### Assessment

Little information is provided on targeting. The positive assessment does not justify a score of 4.

## 5. WESTERN AND CENTRAL AFRICA (WCA)

### I) GHANA

<b>RURAL ENTERPRISE PROGRAMME II (REP II)</b>	
<b>Goal, objectives and components</b>	
The overall objective of the Programme is to improve the livelihoods and income of rural poor women and men through rural small and micro enterprises supported by relevant, good quality and sustainable services. The specific objective is to increase the number of small and micro enterprises that generate profit, growth and employment opportunities.	Component 1 BDS  Component 2 Technology Promotion  Component 3 Rural Finance Services  Component4: Policy-dialogue.
<b>Targeting in Design</b>	
<b>Target area (Geographic targeting)</b>	
The aim of REP is to cover all 161 rural districts nationwide, including the 66 REP I & II districts. The Programme will focus on rural areas of Ghana. Rural poverty remains higher than urban poverty. The selection of the participating districts will be based primarily on their classification as rural by the Ministry of Local Government and Rural Development (MLGRD). The geographic expansion will be implemented on demand-driven basis in all regions and districts based on criteria that reflect their willingness to participate, readiness, and absorptive capacity.	
<b>Poverty analysis and target group definition</b>	
REP will target the “ <i>entrepreneurial poor</i> ”, i.e. members of poor rural families that are able to convert the capacity-building support from the Programme into productive assets without or with barest additional investment support. The target group is often active in or interested in the major rural support occupations to agriculture and agriculture value chains, rearing of small livestock, as well as non-farm enterprises and income generating activities at district level. Rural women are well placed to benefit significantly from agro-processing and agricultural and livestock value chain development.	
<b>Targeting Strategy and activities</b>	
<p><u>Enabling measures</u> to create an environment favourable to pro-poor MSE promotion, including: i) ensuring the mainstreaming of BACs and Sub-Committees on MSE Promotion within the district-level institutions; ii) an inclusive policy dialogue among stakeholders at district, regional and national level; iii) awareness-raising through sensitisation workshops; iv) capacity building of key actors and programme implementers.</p> <p><u>Self-targeting</u> will be achieved by providing services and skills training that respond specifically to the priorities, assets and labour capacity of poor rural entrepreneurs. The clients in a district will mainly include: i) rural poor people interested in self-employment or wage jobs but who lack the skills; ii) rural poor people with some basic skills but who may require upgrading, entrepreneurship training and financing to improve and expand their businesses; iii) existing business with the potential to grow their businesses to compete effectively in national and regional markets.</p> <p><u>Directly targeted support</u> (for example skills training and start-up kits) will be channelled to target subgroups, including unskilled apprentices in</p>	

traditional metal workshops, traditional master craft persons, popular training modules for young unskilled women and unemployed youth. Eligibility criteria will be used for selection of apprentices.

Empowerment and capacity building measures will be used to encourage the more active participation and inclusion in planning and decision-making of people who traditionally have less voice and power. Measures include: i) information and mobilisation activities; ii) business orientation seminars; iii) individual business counselling; iv) functional literacy training; v) group-based training & support to local business associations (LBA).

The targeting performance will be monitored using enhanced M&E, based on real-time district level data entry that allows tracking of clients and subgroups.

#### Assessment

**Strengths:** The targeting strategy is based on IFAD's targeting policy and aimed at building capacity of unskilled or poorly skilled unemployed youth.

**Weaknesses:** The definition of the target group is generic . Eligibility criteria are not clearly defined.

#### Targeting in Supervision

Supervision reports lack attention to poverty targeting. It only discusses outreach. Score 4.

## II) SIERRA LEONE

### RURAL FINANCE AND COMMUNITY IMPROVEMENT PROGRAMME – PHASE II (RFCIP2)

#### Goal, objectives and components

Programme goal of the proposed second phase is to reduce rural poverty and household food insecurity on a sustainable basis. The programme development objective is to improve access to rural financial services, enabling development of the agricultural sector.

Component 1: Consolidation of the rural finance system

Component 2: Project management and coordination

#### Targeting in Design

##### Target area (Geographic Targeting)

Nation-wide programme, covering all districts in Sierra Leone (13 districts, including rural areas of the Western District, outside Freetown). Chiefdoms and wards will be prioritized based on the following criteria: (i) the potential for poverty reduction and employment creation; (ii) economic potential; and (iii) coverage under the ongoing IFAD-supported operations, namely RFCIP, RCPRP and SCP-GAFSP, to build on what has already been achieved and to maximise impact.

##### Poverty analysis and target group definition

The in-depth poverty analysis does not fully inform the definition of the target group. This would comprise poor rural people, with a focus on those displaying a willingness and commitment towards adopting business-oriented principles, also defined as the **economically active poor**. This group would include those belonging to the following categories: (i) farmers (smallholders and medium-sized); and (ii) micro- and small-scale entrepreneurs. Special attention will be given to rural women and youth, using models and approaches tested under the RFCIP.

##### Targeting Strategy and activities

Self-targeting- As part of the core targeting strategy, ensuring **pro-poor and farmer-friendly financial products** will be emphasized. The project has been conceived on the basis of: i) geographical proximity to the target group; and ii) adapted products. The Project will improve the conditions and products offered by FSAs and CBs to ensure a stronger pro-poor focus and better outreach to farmers. In general the project also aims to encourage a rural financial environment with (i) better adapted terms (e.g. repayment period, reimbursement commences after one month); and (ii) lower interest rates that remain market-driven, though will also be in line with national policy. Assuming that each FSA and CB will be able to substantially extend its outreach to the community.

Quota the RFCIP2 will reach some 280,000 rural households during its 7 year span. Of these, **60% will be the poor and marginalized**, with special efforts made to tailor financial products to meet their needs.

Gender and youth mainstreaming. The programme will support gender mainstreaming, empowerment of women, and specific targeting measures of youth, to ensure maximum participation of these vulnerable groups in various activities. Tailored CB and FSA products will be developed for women and youth. **The Gender Action Learning System (GALS)**<sup>66</sup> will be adopted to promote household financial planning and savings, and more equitable decision-making. Tracking and planning incomes, expenditures and use of resources is particularly important for the poorest households in order to cope during the hunger periods. The **GALS 'Poverty Diamond'** tool will be used to help identify and target the most poor community members, by gender, as well as provide baseline information for categorisation of poverty. Targeting and sensitisation will aim at 50 percent women and 50 percent of youth to become shareholders/clients of FSAs and CBs (at present, women's participation in CBs is 38% and in FSAs it is 40%; for youth the ratio is 38%). Particular attention will be paid to women heads of households. Other measures envisaged include: ensuring gender balance in bank staff and board; providing literacy and numeracy training for women's

<sup>66</sup> GALS has been successfully implemented in Uganda and has been piloted under RCPRP (see Appendix 3 for further details).



saving/borrowing groups; ensuring outreach of poor and women in communication/sensitization campaigns.

#### Assessment

Strengths: The targeting strategy is relevant and based on key measures (e.g. tailoring the financial products to the poor; the use of GALS Poverty Diamonds etc.).

Weaknesses: The definition of the target group is generic as well as the targeting strategy. More elements should be provided to show which financial products has potential to reach the poor and how the poorest will also benefit. The risk of elite capture is high and remains unchallenged.

#### Targeting in Supervision

**Supervision Report (March 2018)** The project has reached 67.8% of target beneficiaries. Encouraging improvements have been seen in the attribution of agricultural loans, especially smallholder farmers engaged with private sector players who can guarantee inputs, technical assistance and markets. Positive progress has been made towards targets (50%) in women and youth beneficiaries. At the end of 2018 women represented 44.3% and 41.6% of active borrowers among FSAs and CBs; 44.4% of shareholders in FSAs and 43.6% of savers in CBs. Youth accounted for 38.4% and 42.8% of active borrowers at FSAs and CBs, 41% of shareholders in FSAs and 39.2% of savers in CBs.

- **Capturing indirect project beneficiaries.** Measures need to be devised to capture beneficiaries currently not accounted for, reached through farmer groups, when loans are attributed in the name of only one borrower. The same applies for better off beneficiaries acquiring loans through RFIs who in turn provide loans to their workers.
- **the Annual Outcome Survey** documents common benefits resulting from RFI beneficiary access to loans, including improvement of housing and farm as well as off-farm income generation activities leading to accumulation of assets, improved agricultural yields (especially in rice), higher income and better food security. *The report also highlights however that project appears to target mostly people within the higher poverty quintiles.*
- **Financial literacy.** In 2018 the project engaged CBs in a training session on financial literacy by integrating a short module on the *Financial Action Learning System (FALS)* tool for illiterate clients. The Annual Outcome Survey produced for the project dated January 2019 indicates that over 45% of RFI clients reached by the survey are illiterate, with the proportion being higher among women. The mission underscores the importance of integrating appropriate tools such as the one proposed in the training for illiterate clients in RFIs, starting with a small pilot in 2019.
- **Financial product development / improvement.** The mission renews its recommendation on all financial savings and loan products offered by supported RFIs being developed and / or tested with the participation of men, women and youth. Also, information generated from monitoring targeting effectiveness should serve to assess the need to adapt any of the products offered to the specific sub-groups.

#### Assessment

Strengths: good report, also addressing the problem of limited outreach to the poorest.

Weaknesses: practical suggestions on how to improve outreach to the poorest are not provided.

### III) CHAD

#### Renforcement de la Productivité des Exploitations Agropastorales Familiales et Résilience (RePER)

##### Goal, Objectives and Components

L'objectif global du RePER est d'améliorer durablement la sécurité alimentaire et nutritionnelle et les revenus des ménages ruraux dans la zone du Projet. L'objectif du développement est l'amélioration de la productivité, de la résilience et des revenus des exploitations agro-pastorales familiales ciblées.

Composante 1: Investissements productifs dans les exploitations agropastorales familiales résilientes;  
Composante 2: Renforcement du capital humain et professionnalisation des organisations des producteurs; et  
Composante 3: Coordination et gestion, suivi et évaluation.

##### Targeting in Design

##### Target area (Geographic targeting)

Le RePER concentrera ses actions autour des bassins de production agropastoraux sédentaires qui seront identifiés au sein de 10 départements, selon une logique de ciblage géographique qui prendra en compte la nécessité de couvrir des territoires homogènes à la fois pour tirer des avantages de l'existence de nombreux sites aménageables pouvant augmenter la production, assurer la sécurité alimentaire et créer des opportunités de marchés tout en assurant une bonne gestion des ressources naturelles. Les sites d'intervention seront choisis sur la base des critères déjà indiqués plus haut (voir « zone d'intervention »), et suivant un programme rigoureux de sous-ciblage.

##### Poverty analysis and Target group definition

**Groupes cibles.** Les exploitations agropastorales familiales sédentaires constituent le groupe cible prioritaires de RePER. Le RePER cible un total de 208 500 ménages ou 1 084 200 personnes soit 51 pourcent des 378 947 ménages sédentaires estimés dans les dix départements. Cependant, le nombre de bénéficiaires attendus dans les 10 départements de concentration est estimé à 146 000 ménages ou plus de 750 000 personnes, soit une moyenne de 36 pourcent de la population sédentaire totale qui est estimée à 2 115 998 de personnes réunies au sein de 378 947 sédentaires.

Ces exploitations agro-pastorales sédentaires sont classées en quatre catégories selon les résultats de l'enquête de référence du PARSAT, notamment:

- (i) *les petites exploitations familiales vulnérables (catégorie 1) ou les plus pauvres représentant 14,6 pourcent;*
- (ii) *les petites exploitations familiales (catégorie 2) considérées comme pauvres qui représentent 49,7 pourcent;*
- (iii) *les ménages moyens qui sont des producteurs faiblement intégrés vers les marchés (Catégorie 3) qui représentent 32,7 pourcent; et*
- (iv) *les exploitations familiales considérées comme riches et orientés vers les marchés (Catégorie 4) qui ne représentent que 3 pourcent des exploitations familiales rurales.*

**Les petites exploitations familiales pauvres (ii) et moyennes (iii)** sont les principaux groupes cibles du RePER et sont essentiellement caractérisées par: de faibles rendements et niveaux de productivité et de compétitivité des cultures principales (sorgo, mil, arachide, sésame); des difficultés d'accès aux facteurs de production (terre, intrants et capital); (une situation de dépendance par rapport au marché, notamment en période de soudure; une faible capacité d'organisation et; un faible niveau de revenus. La superficie moyenne cultivée par une exploitation familiale est estimée entre 2,4 ha et 3 ha dont environ 70 pourcent destiné à la culture de céréales en pluvial et en décrue, et 30 pourcent à la culture d'oléagineux et/ou de racines et tubercules (dans la zone sud du Guéra). En plus des productions pluviales, les exploitations familiales développent des activités complémentaires/alternatives, notamment le maraîchage en saison sèche, pratiqué surtout dans les bas-fonds ou en bordure de fleuves/rivières et autour du lac Fitri, et la transformation artisanale des produits agropastoraux, y compris l'extraction d'huile d'arachide et sésame, le séchage de légumes (surtout du gombo), le séchage de la viande, pratiquée essentiellement par les femmes. L'élevage (volaille, caprins et ovins) est aussi très présent dans la zone. Le projet se concentrera sur le potentiel offert par l'élevage à cycle

court, petits ruminants et volaille (poulet local), comme outil permettant aux populations rurales de la zone du projet de sortir de la pauvreté et de renforcer leur résilience.

#### Targeting Strategy and activities

**Un programme de sensibilisation** sera développé pour informer les acteurs potentiels au niveau local/départemental/régional sur les opportunités du RePER. Le RePER examinera les plans de développement local de Comité régional d'action (CRA) et les Comités départementaux d'action (CDA) (là où ils existent) pour procéder à une première identification des sites. Le projet donnera un appui à l'élaboration des plans de développement là où ils n'existent pas encore.

**Ciblage direct.** Au sein des communautés bénéficiaires, un ciblage direct à partir des organisations des producteurs (OP) existantes permettra de s'assurer de l'inclusion des groupes cibles prioritaires, notamment les exploitations agropastorales familiales plus pauvres, les femmes et les jeunes pour leur accorder l'opportunité d'accéder aux ressources et aux initiatives mobilisées par RePER. De plus la démarche participative devrait réduire les risques d'accaparement de certains avantages par des groupes plus dynamiques ou plus influents. Les femmes (actives dans la production et transformation, comprenant les jeunes femmes et celles chefs de ménage) et les jeunes (en priorité ceux qui ont des responsabilités familiales et qui sont déjà investis ou veulent s'investir aussi bien au niveau de la production que de la transformation et de la prestation de service) sont un group prioritaire.

**Autociblage.** Sur la base d'une campagne d'information/sensibilisation des communautés et avec la participation active des groupes-cibles, il sera vérifié que les activités envisagées dans chaque zone/bassin/site répondent aux besoins, aux aspirations et aux intérêts réels des exploitations familiales, des femmes et des jeunes.

**Mesures de facilitation et d'autonomisation.** Des mesures opérationnelles sont intégrées pour la prise en charge effective de la dimension genre et jeunesse de manière transversale. Cet exercice sera concrétisé dès le démarrage du Projet et pendant la mise en œuvre à travers les Plans de travail et budget annuel (PTBA) successifs dont l'exécution engage l'ensemble de l'équipe du Projet. Le RePER actualisera et adaptera la stratégie genre du PARSAT sur base des expériences, des outils et des meilleures pratiques développées au Tchad et ailleurs. Cette actualisation aura comme objectif la promotion des approches participatives inclusives, y compris le Système d'apprentissage interactif entre les sexes (Gender Action Learning System- GALS) et les méthodologies axées sur les ménages en vue de: (i) lever les contraintes limitant l'inclusion, la participation active et la responsabilisation des femmes et des jeunes (hommes et femmes) dans les différents maillons des filières agricoles de la production à la transformation et la commercialisation; (ii) créer des opportunités pouvant améliorer leurs conditions de vie et aux technologies plus performantes (machines pour le vannage, le décortilage, l'égrainage, presses à huile, séchage des produits maraîchers et de la viande, forages et réseaux de distribution d'eau) favorisant une réduction.

#### Assessment

Good strategy, unclear if outreach to the different socio-economic groups will actually be monitored.

#### Targeting in Supervision

Not available

#### Assessment

Limited info in supervision

#### IV) MALI

### Rural Youth Vocational Training Employment and Entrepreneurship support Project (FIER)

#### Goal, objectives and components

L'objectif de développement du Projet FIER est de faciliter l'accès des jeunes ruraux à des opportunités d'insertion et d'emplois attractifs et rentables dans l'agriculture et les activités économiques connexes. A terme, ces jeunes seront les acteurs de filières agricoles modernes, répondant à la demande du marché et résilientes aux changements climatiques.

Component 1 Capacités institutionnelles et renforcement de l'offre de formation

Component 2 Insertion et appui aux initiatives des jeunes ruraux

#### Targeting in Design

##### Target area (Geographic targeting)

Le ciblage géographique s'appuie sur les critères suivants :

- I. niveau de pauvreté et de vulnérabilité alimentaire et nutritionnelle ;
- II. priorités définies par les collectivités territoriales décentralisées ;
- III. gisements d'emplois, niches entrepreneuriales et potentialités de diversification des moyens d'existence;
- IV. interventions en cours ; et
- V. offre potentielle de formation professionnelle et techniques, et de services d'appui conseil et d'accompagnement.

Sur la base de ces critères, une identification participative des cercles prioritaires d'intervention dans les deux régions de démarrage a été conduite avec les Conseils régionaux et les acteurs de la profession agricole. Il en est résulté un ciblage géographique circonscrit à six cercles à raison de 3 par région. Il s'agit des cercles de Kangaba, Kolonkani et Banamba dans la région de Koulikoro ; et ceux de Kolondiéba, Kadiolo et Yorosso dans la région de Sikasso.

##### Poverty analysis and target group definition

Le ciblage du projet est basé sur la analyse de données de la pauvreté de les jeunes ruraux

Le Projet cible les jeunes ruraux de 15 à 40 ans en quête d'une situation professionnelle. Au sein de cette cible, il distingue deux catégories :

- I. les pré-adultes de 15-17 ans pour lesquels des dispositifs de formation préprofessionnelle adaptés sont prévus, afin de les préparer à l'insertion ;
- II. les jeunes âgés d'au moins 18 ans répondant à des profils ou trajectoires différents et qui seront appuyés dans leur choix soit pour initier une activité génératrice de revenus (AGR) ou promouvoir une microentreprise rurale (MER).

La population cible du Projet est estimée à 100 000 jeunes ruraux dont 50 pourcent de jeunes filles.

##### Targeting Strategy and activities

formulation de critère de éligibilité, parmi les deux catégories des jeunes identifiées.

Auto-ciblage. Les aspects ciblage seront prioritairement pris en considération dès le début de la mise en œuvre de FIER. Car, cela exige une approche adaptée aux jeunes (selon leur sexe et leur âge). Le FIER privilégiera l'approche facilitation villageoise par les jeunes filles et garçons ressortissantes de leurs propres zones.

Le projet FIER ciblera en priorité les activités agricoles et para-agricoles au profit des jeunes issus de ménages ruraux pauvres, avec une attention particulière aux jeunes femmes, par la formation tant technique que professionnel pour le succès de leurs activités d'entreprenariat rural et un renforcement de leur autonomie; la aide a les femmes à connaître leurs droits et bénéficier des moyens de production; programme d'alphabétisation fonctionnelle systématique pour tous les membres de tous les groupements féminins soutenus ; garantir les investissements dans le maraîchage qui ont été parmi les interventions à succès dans beaucoup de zone.

Assessment
la strategie du ciblage de jeune filles est bien détaillé.
Targeting in Supervision
(Mai 2018) L'inclusion des jeunes de 15-17 ans non scolarisés demeure difficile, ce qui se reflète dans la faible demande des parcours préprofessionnels qui ont été ouverts aux plus de 18 ans. La méthodologie de facilitation améliorée envisage la 11/29 sensibilisation des familles et l'utilisation de techniques d'animation plus participatives et dynamiques. Mais elle n'a pas encore commencé dans les nouveaux villages. Le projet doit aussi échanger sur cette question avec les autorités villageoises dès l'introduction des animateurs, et de procéder à un recensement des jeunes de cette tranche d'âge afin de valider les données utilisées dans le ciblage des villages d'intervention. La mise en oeuvre de ces mesures tarde à se concrétiser. La mission recommande que cette question soit analysée avant la mi-parcours pour trouver des recherches des solutions aptes à retenir les jeunes de cette tranche d'âge. La mise en place de systèmes d'épargne et de petits crédits adaptés aux plus jeunes, pourrait par exemple être étudiée avec l'appui du PMR. Rating: 4
Assessment
Les principale problem du ciblage des juvenes agee 15-17 sont analisee et des solutions potentielles sont proposé

## V) ANGOLA

Agriculture Recovery Project, ARP	
Goal, objectives and components	
The project development goal is to contribute to improved food and nutrition security of targeted communities. The project development objective (PDO) is to restore the productive assets and capacity of households affected by recurrent droughts.	Component 1 sustainable livelihood recovery Component 2 Project Coordination and management
<b>Targeting in Design</b>	
<b>Target area (Geographic targeting)</b>	
The ARP will target eight municipalities from three provinces – Benguela, Cunene and Huila. These three provinces are situated in southwestern Angola and have suffered repeated El Niño droughts during 2011-2016. More recently, however, Cunene province in particular has experienced the opposite extreme condition, La Niña, characterized by localized flooding. This situation has heightened the fragility of the area's population which lives, primarily, from crop and livestock production.	
<b>Poverty analysis and target group definition</b>	
The core ARP target group will consist of 8,000 households (representing 48,000 people); they will primarily be low-income households that work in farming or pastoralism and/or are members of the farmer field schools (FFSs) set up during the emergency programmes. Many of the target households have benefited/are benefiting from emergency interventions by the Angolan Government and some of its development partners.	
<b>Targeting Strategy and activities</b>	
It is only stated that the project will take into consideration the ethnic and economic aspects of the population, especially during targeting of beneficiaries by setting very clear selection criteria, widely agreed upon.	
Assessment	
The targeting strategy is not fully developed.	
Targeting in Supervision	
Not available	