

Cote du document: EB 2019/128/R.2
Point de l'ordre du jour: 3
Date: 5 décembre 2019
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Le FIDA à la croisée des chemins

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

Responsable de la transmission des documents:

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

Conseil d'administration — Cent vingt-huitième session
Rome, 10-12 décembre 2019

Pour: **Examen**

Le FIDA à la croisée des chemins

1. Dans le cadre de la réforme en cours de la gouvernance du Conseil d'administration, les membres ont demandé que, dans l'ordre du jour du Conseil, figure en début de chaque session un débat stratégique au cours duquel le Président présenterait sa vision de l'orientation stratégique future du FIDA.
2. La présente note a été rédigée en réponse à cette demande. Plutôt que de définir une vision à long terme pour le FIDA, elle porte plutôt sur quatre points qui mettent en évidence les difficultés et les perspectives de l'institution, dans le cadre du débat stratégique. Le présent document traitera:
 - a) de la collaboration avec les pays dits "feu rouge"¹;
 - b) de l'équilibre entre les prêts et les dons;
 - c) de l'approche "fonds vertical";
 - d) du capital humain.

Collaboration du FIDA avec les pays "feu rouge"

3. Ces derniers mois, le Conseil d'administration et la direction se sont employés à trouver une solution au problème du Cadre pour la soutenabilité de la dette (CSD). Cette collaboration fera l'objet d'un point de l'ordre du jour de la cent vingt-huitième session. La direction a fait une proposition fondée sur un mécanisme de préfinancement, dans lequel le niveau des futurs financements au titre du CSD pour les pays en surendettement élevé serait lié au niveau de la reconstitution des ressources. D'autres options pourront être étudiées et on peut espérer qu'une décision sera prise.
4. Toutefois, la question la plus pressante est le plafonnement probable du maximum de ressources à allouer au CSD résultant de la reconstitution des ressources. Outre l'effort particulier qu'il faudra consentir pour résoudre la question du CSD dans le cadre de la Douzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA12), nous savons que la pression à long terme de l'aide publique au développement (APD) pourrait ne pas permettre une augmentation décisive par cycle de reconstitution des ressources. Compte tenu de cette tendance, la direction cherche à mobiliser des ressources supplémentaires par l'emprunt. Toutefois, avec cette augmentation, les pays "feu rouge" ne seront pas en mesure de tirer profit de ces ressources supplémentaires mobilisées en raison de leur situation d'endettement. Ce qui pourrait être une conséquence involontaire, si cette tendance se poursuit, serait que le FIDA réduise considérablement son action dans les pays "feu rouge" tout en respectant ses obligations statutaires du ratio de 90:10 et de 50% de ressources pour l'Afrique, entre autres; l'attention du FIDA se porterait alors donc davantage vers les pays à faible revenu (PFR) et les pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure) (PRITI) dits "feu orange" et "feu vert", qui peuvent accéder aux prêts sur ressources de base et sur ressources empruntées.
5. Sur cette base, et compte tenu du mandat du FIDA, qui lui impose de se consacrer prioritairement aux plus pauvres parmi les pauvres et d'investir là où la situation est la plus fragile, la question qui se pose est la suivante: est-ce bien la direction que le Fonds devrait prendre? Le Fonds ne devrait-il pas trouver un moyen de rester engagé dans les pays "feu rouge" comme par le passé? Si nous ne le faisons pas, pouvons-nous continuer d'affirmer que nous œuvrons en faveur des plus pauvres?

¹ Voir IFAD11/2/R.6: feu rouge = faible soutenabilité de la dette, 100% de don; feu orange = soutenabilité moyenne de la dette, 50% de don et 50% de prêt; feu vert = soutenabilité élevée de la dette, 100% de prêt.

Équilibre entre les prêts et les dons

6. Globalement, nous estimons que 57% des ressources du FIDA sont utilisées sous forme de dons (éléments de dons de la concessionnalité au titre du CSD et du programme ordinaire de dons du FIDA). Toutefois, à l'heure actuelle, le FIDA ne dispose pas de guichets spéciaux de dons pour ses interventions. Cela s'est parfois avéré un obstacle majeur, en particulier pour ce qui est de la capacité de répondre aux impératifs des circonstances d'après-crise, de l'adaptation aux changements climatiques et de la résilience face à ces changements, ou encore dans d'autres situations où le mécanisme du don est plus adapté.
7. En 2016, le Conseil a approuvé la stratégie de collaboration avec les pays comportant des situations de fragilité, ce qui a permis au FIDA d'entreprendre dans ces pays des activités porteuses d'une transformation rurale inclusive et durable. Il s'agit notamment de la reprise de la collaboration avec des pays où la fragilité avait entraîné la suspension ou empêché l'action dans le cadre du financement ordinaire par le Système d'allocations fondé sur la performance (SAFP). La stratégie donne à la direction plus de moyens, en cas d'affaiblissement grave des cadres institutionnels, de collaborer aussi avec des partenaires non gouvernementaux, c'est-à-dire le secteur privé et la société civile, pour répondre aux besoins urgents de développement. Toutefois, la limitation de ses ressources a empêché le FIDA de s'engager activement dans ces pays.
8. Les banques multilatérales de développement disposent de divers mécanismes pour répondre à de tels impératifs. Par exemple, le Groupe de la Banque mondiale peut octroyer des financements uniquement sous forme de don par l'intermédiaire de l'Association internationale de développement (IDA), et la Banque africaine de développement a accès au guichet concessionnel du Fonds africain de développement comme guichet concessionnel.
9. Toute initiative visant à créer ou à renforcer les mécanismes de dons du FIDA pourrait avoir un impact négatif sur les ressources de base (risque de substitution).
10. La situation actuelle nous met au défi de trouver l'équilibre entre les activités de prêts et les activités de dons: d'une part, la stratégie d'effet de levier poussera le FIDA à s'orienter davantage vers un profil d'institution de financement du développement (IFD) à part entière. Nous voudrions peut-être aussi nous intéresser au mode de fonctionnement des banques multilatérales de développement et imiter des modèles tels que celui de l'IDA ou de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement; d'autre part, la création de deux nouveaux guichets de dons peut être perçue comme un moyen pour le FIDA de se rapprocher davantage du modèle d'activité classique des organismes des Nations Unies. Il n'y a pas forcément de contradiction entre ces deux modèles, car ils ne s'excluent pas mutuellement. Compte tenu du fardeau croissant de la dette des PFR et des PRITI, il faudra faire preuve de la souplesse nécessaire pour être actif à la fois dans le cadre d'un portefeuille de prêts et d'un portefeuille important de dons.

Fonds vertical

11. Les fonds verticaux sont des mécanismes de financement du développement aux sources de financement mixtes qui allouent l'APD à des fins spécifiques. Ces fonds ont été particulièrement populaires dans les secteurs de la santé et de l'éducation; on peut citer, comme exemples, la Gavi, l'Alliance du vaccin, le Partenariat mondial pour l'éducation ou encore le Fonds mondial. Dans un contexte où l'APD et les ressources de base (non affectées) du système des Nations Unies sont soumises à des pressions, les ressources affectées à des programmes particuliers et précisément définis dans un domaine de développement donné ou une région ont augmenté rapidement, et cette modalité devient le choix préféré de plusieurs donateurs. Leur source de financement spécifique, leur souplesse et la participation du secteur privé et de la société civile ont permis à ces fonds d'avoir un impact décisif à grande échelle.

12. Un fonds vertical en faveur de l'agriculture pourrait faire concorder les diverses actions menées contre les obstacles recensés à court et à long terme afin de stimuler les activités agricoles et non agricoles à l'appui de l'objectif de développement durable (ODD) 2.
13. L'architecture mondiale actuelle de l'agriculture et de la sécurité alimentaire repose sur plusieurs piliers. Outre les trois organismes ayant leur siège à Rome (FAO, PAM et FIDA), les banques multilatérales de développement (la Banque mondiale et les banques régionales de développement), le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGIAR), les donateurs bilatéraux et l'Union européenne, un grand nombre d'institutions publiques, d'organisations non gouvernementales, d'entreprises privées et d'institutions philanthropiques sont actives dans ce domaine. Il s'agit notamment de fonds tels que le Programme mondial sur l'agriculture et la sécurité alimentaire, l'Alliance mondiale pour une agriculture intelligente face aux changements climatiques, ou encore des mécanismes axés sur le financement environnemental et climatique (comme le Fonds pour l'environnement mondial et le Fonds vert pour le climat). Dans cette architecture, il existe une grande hétérogénéité et un besoin de coordination accrue. La Banque mondiale et les donateurs bilatéraux investissent environ 5% de leurs prêts dans l'agriculture. Les banques régionales de développement axent de plus en plus leur action sur les infrastructures rurales ou d'autres investissements "durs". Le système du CGIAR apporte une contribution essentielle à la recherche.
14. Dans ce contexte, le FIDA se distingue par l'importance particulière qu'il accorde à l'investissement dans la transformation rurale inclusive par le ciblage des populations les plus déshéritées des pays les plus pauvres. Après 40 ans consacrés à la transformation des économies rurales, tant agricoles que non agricoles, on pourrait envisager que le FIDA devienne le fonds vertical de la transformation et de la résilience rurales. Sous quelle forme? Et quels en seraient les difficultés?

Capacités humaines

15. Les réformes des trois dernières années et l'analyse menée récemment par le cabinet de consultants McKinsey n'ont pas seulement montré le dévouement du personnel au mandat du FIDA, mais aussi les limites de ce qui peut être demandé face à l'ampleur du défi mondial que représente la réalisation des ODD et du niveau de notre ambition. Le capital humain du FIDA est d'une importance capitale. Ce point sera certes débattu dans le contexte du budget de cette session, mais nos réflexions collectives doivent dépasser les considérations budgétaires. Si nous traitons simplement le volet du capital humain du FIDA en adoptant une approche de statu quo fondée sur la progression, résolvant ce qui peut l'être, et continuant ainsi malgré les risques, il est à craindre que le défi posé par le niveau inadéquat des capacités ne disparaisse pas, en particulier si nous tenons compte du fait que nous nous orientons vers ce qui sera une véritable IFD. Nous risquons de n'être en mesure d'attirer ni les jeunes éléments qualifiés nécessaires pour rajeunir l'institution, ni les talents expérimentés qu'il nous faut pour la redynamiser. De même, notre capacité d'inciter le personnel à rester au service de notre institution sera mise à l'épreuve, en particulier dans le contexte de la décentralisation et de l'ensemble des compétences diversifiées nécessaires pour répondre à l'évolution du modèle du FIDA.

Conclusion et voie à suivre

16. Dans le présent document, nous avons mis en évidence certaines questions importantes pour le FIDA. Nous y avons aussi posé des questions pour susciter le débat.
17. La direction se réjouit à la perspective de tirer des enseignements communs de cette pratique – la première du genre – et est convaincue que ces enseignements nous donneront des orientations lors des prochaines sessions.