

Cote du document: EB 2021/134/R.12/Add.1
Point de l'ordre du jour: 5 b)
Date: 8 novembre 2021
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

Réponse de la direction à l'évaluation thématique de l'appui du FIDA à l'adaptation des petits exploitants agricoles aux changements climatiques

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

Responsables:

Questions techniques:

Jyotsna Puri

Vice-Présidente adjointe
Département de la stratégie et des savoirs
téléphone: +39 06 5459 2109
courriel: j.puri@ifad.org

Donal Brown

Vice-Président adjoint
Département de la gestion des programmes
téléphone: +39 06 5459 2448
courriel: d.brown@ifad.org

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 trente-quatrième session
Rome, 14-16 décembre 2021

Pour: **Examen**

Réponse de la direction à l'évaluation thématique de l'appui du FIDA à l'adaptation des petits exploitants agricoles aux changements climatiques

1. La direction remercie le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) pour son évaluation thématique de l'appui du Fonds à l'adaptation des petits exploitants agricoles aux changements climatiques. Elle apprécie les échanges qui ont eu lieu avec IOE au cours du processus d'évaluation, ainsi que l'action menée pour compléter l'examen par des consultations internes.
2. Il est largement admis que le FIDA a joué un rôle précurseur dans le domaine de l'adaptation de l'agriculture paysanne et du monde rural aux changements climatiques, notamment grâce au Programme d'adaptation de l'agriculture paysanne (ASAP), lancé en 2012. Le FIDA a toujours placé l'apprentissage au centre de ses travaux dans ce domaine, s'inspirant de l'exécution du portefeuille de la première phase de l'ASAP (ASAP1) et, plus généralement, de l'ensemble de son portefeuille, qui intègre de plus en plus l'adaptation aux changements climatiques. De précieux enseignements ont également été tirés de la deuxième phase de l'ASAP (ASAP2), conçue sous forme de programme stratégique destiné à renforcer la capacité technique et d'innovation du FIDA dans le domaine de l'adaptation aux changements climatiques. Le Rapport annuel 2021 sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI) confirme que ce souci permanent de l'apprentissage a généré d'importantes retombées: « Seuls deux critères, à savoir l'environnement et la gestion des ressources naturelles, d'une part, et l'adaptation aux changements climatiques, d'autre part, ont enregistré des améliorations statistiquement significatives sur le long terme (pour les projets achevés entre 2007 et 2016) ». En outre, dans le domaine de l'adaptation aux changements climatiques, la performance des projets achevés au cours de la période 2017-2019 est la mieux notée depuis 2007-2009, puisque 83% des projets ont obtenu des notes plutôt satisfaisantes ou supérieures.
3. Pour la direction, l'évaluation thématique de l'appui du FIDA à l'adaptation des petits exploitants agricoles aux changements climatiques, réalisée par IOE, constitue un bon outil d'apprentissage, en ce qu'il offre des éclairages pertinents qui permettront d'appuyer l'amélioration continue de la performance du FIDA dans le domaine de l'adaptation aux changements climatiques. Cela dit, la direction nourrit quelques inquiétudes quant à certaines des conclusions et recommandations de l'évaluation, comme elle l'a fait savoir à IOE dans ses précédentes observations sur le projet de rapport d'évaluation:
 - i) La conclusion selon laquelle « une grande part des projets du FIDA examinés dans le cadre de l'évaluation n'était pas conforme au principe de "ne pas nuire" et avait causé un préjudice net à l'environnement », ce qui constituerait un « effet négatif », est erronée, et ce, d'autant plus que cette affirmation forte est ensuite nuancée comme suit: « des difficultés demeurent pour garantir l'absence de préjudice environnemental. En effet, les mesures climatiques adoptées dans 9 des 20 études de cas se sont avérées éloignées du principe de "ne pas nuire" et, dans 6 études de cas, elles étaient quasi conformes à ce principe, mais n'ont pas atteint cet objectif ». Causer un « préjudice net » et relever des « difficultés pour garantir l'absence de préjudice » sont deux choses très différentes. IOE lui-même admet que l'évaluation dont est tirée cette conclusion est extrêmement complexe et comporte d'importantes limites, ce qui milite pour une rédaction plus prudente et nuancée de ce point. La direction souhaitait voir apparaître une description claire de la méthode employée pour produire cette évaluation, une demande qui n'a pas été pleinement prise en considération dans l'évaluation thématique. En outre, cette dernière ne tient pas compte des

données factuelles supplémentaires présentées par la direction en réponse aux conclusions émises dans l'évaluation thématique au sujet de certains pays, tels que l'Égypte, l'Éthiopie, le Mali et le Niger¹. En application de la Politique révisée de l'évaluation au FIDA, de la stratégie pluriannuelle d'IOE et de l'approche de consultation constructive en vigueur, la direction souhaiterait que, lors des prochaines évaluations, une attention accrue soit portée à la vérification des informations factuelles auprès de la direction et que des méthodes et règles claires soient fixées pour la sélection des échantillons. Il convient de souligner que l'échantillon sur lequel se fonde cette conclusion est sélectif, et non aléatoire; il n'est donc pas représentatif de la population.

- ii) Le tableau que brosse l'évaluation thématique de l'inclusion de la vulnérabilité climatique dans le ciblage des projets n'est pas représentatif du portefeuille du FIDA. Si l'évaluation thématique ne met en évidence que quelques projets qui incluent la vulnérabilité climatique dans leur stratégie de ciblage, la direction souhaiterait insister ici sur le fait que, pour la majorité, voire la totalité des projets du FIDA, une évaluation de la vulnérabilité climatique est réalisée dans le cadre des Procédures d'évaluation sociale, environnementale et climatique (PESEC), en amont de la sélection des zones visées par les projets. Il se peut que, pour certains projets, les zones les plus vulnérables face aux changements climatiques ne soient pas sélectionnées, en raison d'autres considérations telles que les niveaux de pauvreté, l'accès aux marchés, les priorités des pouvoirs publics et l'approche du programme de pays. La prise en compte des enjeux climatiques fait partie intégrante du travail du FIDA: c'est l'un des nombreux facteurs de hiérarchisation des priorités utilisés par le Fonds conformément à son mandat, à savoir éliminer la faim et la pauvreté en réalisant des investissements dans les populations rurales pauvres.
- iii) L'évaluation thématique indique que « compte tenu du ralentissement économique enregistré dans de nombreux pays donateurs en raison de la pandémie de COVID-19, le FIDA ferait probablement face à des circonstances difficiles lorsqu'il chercherait à atteindre ses objectifs en matière de mobilisation de ressources à l'horizon 2025 ». On ne voit pas bien comment l'évaluation aboutit à cette conclusion, puisqu'au premier semestre de 2021, le FIDA avait dépassé l'objectif de 200 millions d'USD de financements de l'action climatique supplémentaires fixé pour la Onzième reconstitution de ses ressources (FIDA11): ainsi, au cours de la période 2019-2021, 352 millions d'USD ont déjà été mobilisés. Même si la pandémie de COVID-19 et les autres chocs mondiaux apportent leur lot de difficultés, le FIDA est en bonne voie pour atteindre l'objectif de mobilisation de ressources défini pour l'action climatique.
- iv) Étant donné que les activités prises en compte dans l'évaluation thématique s'arrêtent à 2019, cela signifie de fait que l'examen exclut les efforts notables entrepris à l'appui de l'ambitieux programme d'intégration des thématiques transversales de FIDA11, ce qui concerne notamment les PESEC actualisées; les nouvelles orientations concernant le suivi des indicateurs de base du FIDA relatifs aux effets directs (dont les méthodes de sondage); les orientations relatives à la présentation des rapports concernant le portefeuille de l'ASAP après l'examen à mi-parcours de l'ASAP1; un certain nombre d'outils d'évaluation et de planification de l'action climatique qui ont été nouvellement

¹ Par exemple, dans le cas du Projet en faveur d'investissements et de moyens de subsistance durables dans le secteur agricole en Égypte, il est important de préciser que l'opération n'appuie pas l'extraction d'eau du Système aquifère des grès nubiens ou d'autres ressources en eau non renouvelables. Au contraire, le projet vise à réduire les prélèvements d'eau non durables en finançant par exemple l'irrigation au goutte-à-goutte. En outre, les fonds du projet réservés au climat (Fonds pour l'environnement mondial et ASAP) ont été alloués et dépensés comme prévu dans les documents du Fonds pour l'environnement mondial et de l'ASAP.

créés ou améliorés, dont le cadre d'adaptation, l'outil d'évaluation de l'adaptation aux effets des changements climatiques dans le développement rural et les activités connexes de renforcement des capacités appuyées par le mécanisme d'assistance technique de l'ASAP2. Il est important de souligner qu'un groupe de travail interdivisions sur la résilience a été constitué en 2021 pour mieux harmoniser les approches utilisées pour mesurer la résilience dans l'ensemble du FIDA, et qu'une note pratique détaillant les étapes à suivre pour concevoir et appliquer les tableaux de bord de la résilience (ou fiches d'évaluation de la résilience) dans les projets du FIDA a déjà été introduite à titre pilote. Ces points, qui ne relèvent pas du champ de l'examen, méritent d'être signalés à la lumière de l'affirmation selon laquelle le FIDA « continue de faire évoluer son modèle opérationnel afin de proposer des mesures d'adaptation aux changements climatiques, concernant la hiérarchisation des mesures d'adaptation, la mobilisation de financements en faveur de l'action climatique, l'offre d'un appui institutionnel ad hoc, les modalités de programmation (conception et appui à l'exécution), les capacités techniques et de gestion, ainsi que les garanties et les outils permettant d'intégrer de manière transversale l'adaptation aux changements climatiques ».

4. La direction accueille avec satisfaction les six recommandations énoncées dans l'évaluation thématique. Elle présente ci-après ses réponses détaillées aux recommandations.
5. **Recommandation 1. Mettre à jour la Stratégie et le plan d'action du FIDA dans le domaine de l'environnement et des changements climatiques 2019-2025 afin de proposer des solutions complètes pour remédier aux obstacles qui compromettent l'efficacité des mesures d'adaptation aux changements climatiques.**
6. **Recommandation partiellement acceptée.** La direction estime que la Stratégie et le plan d'action du FIDA dans le domaine de l'environnement et des changements climatiques 2019-2025 et le Cadre de gestion des résultats qui l'accompagne – tels qu'approuvés par le Conseil d'administration en 2018 et en 2019, respectivement – définissent déjà clairement la hiérarchie institutionnelle des résultats sur les changements climatiques et le degré de priorité des mesures clés à mettre en œuvre pour encourager la performance. Le FIDA communique régulièrement des informations actualisées sur les progrès accomplis au regard du cadre existant, au moyen des dispositifs institutionnels de présentation de rapports, dont le Rapport sur l'efficacité du FIDA en matière de développement (RIDE) et le Rapport sur l'action climatique. Pour donner suite à la recommandation d'IOE, la direction procédera à un examen à mi-parcours de l'exécution de la stratégie et proposera, s'il y a lieu, des ajustements et mises à jour pertinents, en particulier à mesure que le FIDA formule sa stratégie et sa feuille de route en vue d'une meilleure harmonisation avec l'Accord de Paris.
7. La direction accepte la recommandation 1 a) relative à la nécessité d'affiner le cadre conceptuel institutionnel en matière de résilience face aux changements climatiques: comme indiqué plus haut, un groupe de travail interdivisions sur la résilience a été constitué pour mettre au point un cadre rationalisé de mesure de la résilience au sein du FIDA, qui s'intéressa notamment, mais sans s'y limiter, à la résilience climatique. Ce cadre s'appuiera sur les nombreux éléments pertinents de mesure de la résilience déjà appliqués en interne.
8. La direction accepte également la recommandation 1 b) relative à la nécessité de faire en sorte que les indicateurs institutionnels sur le climat et l'environnement soient adaptés aux objectifs visés, et elle reste attachée à garantir la qualité de la présentation des résultats à cet égard. La direction souhaiterait souligner les efforts qui sont constamment déployés pour améliorer la mesure des indicateurs en place

concernant l'adaptation, par exemple les nouvelles formations et orientations relatives aux indicateurs de l'ASAP, ainsi que les indicateurs de base du FIDA et les indicateurs de base relatifs aux effets spécifiques à l'action climatique. La direction tient également à signaler que les indicateurs environnementaux et climatiques du FIDA correspondent bien à ceux suivis par d'autres institutions financières internationales qui investissent dans l'action climatique dans le domaine de l'agriculture, comme les fonds mondiaux pour le climat.

9. La direction accepte la recommandation 1 c) relative à la nécessité d'allouer suffisamment de ressources financières et humaines pour intégrer l'utilisation des informations spatiales (obtenues à partir de l'imagerie par satellite ou de bases de données à référence spatiale, ressources de plus en plus disponibles) de façon à suivre de manière plus systématique les effets obtenus en matière de résilience et à vérifier ces observations en se rendant sur le terrain. Elle souhaite attirer l'attention sur le travail de la communauté de pratique du FIDA sur les systèmes d'information géographique, sur le partenariat entre le Programme alimentaire mondial et le FIDA sur les analyses climatiques, ainsi que sur le fait qu'un programme pilote en matière de systèmes d'information géographique était prévu au titre du pilier du Programme élargi d'adaptation de l'agriculture paysanne (ASAP+) du Programme pour la résilience du monde rural, le but étant d'étudier plus avant les potentialités offertes par ce mode de suivi des opérations de l'ASAP+.
10. Toutefois, la direction n'est pas d'accord avec la recommandation 1 d), laquelle vise l'établissement d'un groupe d'examineurs externes qui serait intégré au processus d'assurance qualité existant. La direction estime que, sur le plan de la durabilité, il est plus judicieux d'investir dans le renforcement des capacités internes – y compris pour le processus d'examen par les pairs – que de faire appel à une assistance extérieure, qui pourrait ajouter des niveaux d'autorisation supplémentaires et retarder l'approbation des projets.
11. **Recommandation 2. Développer les directives en matière d'adaptation aux changements climatiques de façon à intégrer des initiatives de restauration.**
12. **Recommandation acceptée.** La direction convient qu'il est important de développer les directives en matière d'adaptation aux changements climatiques de façon à intégrer des initiatives de restauration. En particulier, la direction accepte la recommandation 2 a) relative à la nécessité de tirer des enseignements des exemples de réussite, et la recommandation 2 b), qui vise l'introduction de mesures concrètes pour promouvoir, s'il y a lieu, l'adoption par les pouvoirs publics de solutions bénéfiques à toutes les parties. En revanche, la direction tient à signaler qu'en pratique, il est souvent impossible de mettre en œuvre des solutions bénéfiques à toutes les parties dans les contextes de vulnérabilité et de stress climatique dans lesquels le FIDA intervient, car il est difficile de trouver le juste équilibre entre les facteurs sociaux, économiques et environnementaux en présence sur le terrain.
13. La direction aimerait souligner que des documents d'orientation et outils clés sont à présent disponibles et prêts à être appliqués dans la conception des nouveaux projets. L'actualisation des PESEC a permis de franchir une étape clé dans le recensement des risques et la promotion de la restauration, notamment grâce aux normes sur la conservation de la biodiversité, l'utilisation rationnelle des ressources et la prévention de la pollution, ainsi que sur les changements climatiques. Le cadre d'adaptation, désormais disponible, peut être utilisé dans la conception des projets: il s'agit d'un outil de planification qui facilite la sélection des meilleures mesures d'adaptation sur la base d'évaluations multicritères. En outre, une stratégie et un plan d'action pour la biodiversité seront présentés au Conseil

d'administration en décembre 2021 et appuieront plus avant la recherche de solutions fondées sur la nature au FIDA.

14. En ce qui concerne le portefeuille en cours, la direction souhaiterait également faire observer que l'examen indépendant à mi-parcours de l'ASAP² avait mis en évidence plusieurs projets de l'ASAP qui encourageaient déjà la restauration: restauration des terres cultivées au Soudan, restauration des mangroves en Gambie et à Djibouti, restauration des terres au Mali, restauration des pâturages au Niger et restauration des bassins versants en Éthiopie, entre autres. L'Éthiopie, le Mali et le Niger figuraient aussi dans la liste des projets sélectionnés pour les études de cas de l'évaluation thématique. Enfin, les données tirées d'un bilan biodiversité de 66 projets qui s'achèvent en 2020 et 2021 montrent que 74% des projets considérés comprenaient une composante axée sur la biodiversité ou des activités associées. Les solutions proactives fondées sur la nature sous-tendent déjà les interventions du FIDA dans le domaine de l'adaptation aux changements climatiques, et la stratégie pour la biodiversité qui doit être présentée au Conseil d'administration en décembre 2021 contribuera à rendre ces interventions plus visibles.
15. **Recommandation 3. Le FIDA devrait procéder à une analyse afin de déterminer quelles ressources humaines et quelles compétences sont requises pour faire en sorte et vérifier que 40% du programme de prêts et dons soit consacré à l'action climatique dans le cadre de FIDA12.**
16. **Recommandation acceptée.** La direction accepte cette recommandation, car la croissance du portefeuille de financements affectés à l'action climatique ne pourra se faire sans un renforcement des ressources humaines qui lui sont consacrées. Plusieurs propositions relatives aux dotations en personnel requises pour le climat et l'environnement sont déjà examinées, à la lumière des constatations issues de l'étude de McKinsey, de même que des plans prévus pour la phase 2.0 du processus de décentralisation et des ambitieux engagements climatiques du FIDA.
17. **Recommandation 4. Le FIDA devrait systématiquement donner la priorité à la reproduction à plus grande échelle et aux autres activités hors prêts et y consacrer des ressources.**
18. **Recommandation acceptée.** La direction accepte la recommandation 4 ainsi que les cinq sous-recommandations qui s'y rapportent. Elle reconnaît l'importance des activités hors prêts, dont la reproduction à plus grande échelle, la gestion des connaissances et la concertation sur les politiques, et la nécessité de leur donner systématiquement la priorité. La direction souhaite faire observer que, bien que cette recommandation trouve à s'appliquer au-delà du thème de l'adaptation aux changements climatiques, le FIDA a été en mesure de mettre systématiquement l'accent sur les activités hors prêts dans le domaine de l'adaptation aux changements climatiques – par exemple, grâce aux ressources supplémentaires mobilisées au titre des première et deuxième phases de l'ASAP. Dans les efforts de mobilisation des ressources engagés au titre du Programme pour la résilience du monde rural, la priorité est aussi donnée aux activités hors prêts.
19. **Recommandation 5. Concevoir et appliquer un cadre et une stratégie concernant les partenariats à mettre en place pour obtenir les résultats définis dans les programmes d'options stratégiques pour les pays et les opérations connexes.**
20. **Recommandation partiellement acceptée.** La direction convient qu'il est important de disposer d'un cadre et d'une stratégie en matière de partenariats, et

² Information Technology and Agricultural Development (ITAD), 2020. *Mid-term review of IFAD's Adaptation for Smallholder Agriculture Programme* (Examen à mi-parcours du Programme d'adaptation de l'agriculture paysanne du FIDA), www.ifad.org/documents/38714170/39155702/itad_asap_midreport.pdf/b198d59a-6758-5953-c1a1-fb19e05b2e0d.

fait observer que ces derniers figurent déjà dans le Cadre de partenariat du FIDA (EB 2019/127/R.4) et de la Stratégie et plan d'action du FIDA dans le domaine de l'environnement et des changements climatiques 2019-2025 (EB 2018/125/R.12). En effet, le FIDA a établi plusieurs partenariats fructueux dans le domaine des changements climatiques, d'une part, pour accroître le montant des ressources mobilisées, par exemple, auprès des donateurs bilatéraux et des fonds mondiaux pour le climat, et, d'autre part, pour renforcer la coopération technique, notamment dans le cadre du Partenariat pour les contributions déterminées au niveau national, du Groupe de la gestion de l'environnement des Nations Unies et des groupes de travail des banques multilatérales de développement sur les garanties environnementales et sociales et le suivi des financements de l'action climatique. Le renforcement des partenariats dans le domaine climatique sera l'un des axes centraux de la stratégie et de la feuille de route en vue d'une meilleure harmonisation avec l'Accord de Paris, que la direction élabore actuellement.

21. **Recommandation 6. Veiller à ce que des enseignements institutionnels soient continuellement tirés de l'expérience opérationnelle afin d'améliorer les résultats obtenus en matière d'adaptation aux changements climatiques.**
22. **Recommandation partiellement acceptée.** La direction convient qu'il est important de tirer des enseignements de l'expérience opérationnelle pour améliorer les résultats qui sont et qui seront obtenus en matière d'adaptation aux changements climatiques. En particulier, la direction accepte la recommandation 6 a) relative à la nécessité de déterminer les mesures d'adaptation aux changements climatiques qui sont efficaces; de mettre en place des mécanismes de discussion pour comprendre quels facteurs ont contribué à cette efficacité; et sur la base des discussions, de cerner les possibilités d'améliorer la conception. La direction convient également que les discussions devraient réunir les équipes d'exécution des projets concernées, les membres des missions de supervision et le personnel compétent du Département de la stratégie et des savoirs et du Département de la gestion des programmes, ainsi que d'autres partenaires et experts externes au besoin, conformément à la recommandation 6 b).
23. S'agissant des recommandations 6 c) et d) sur le cadre d'apprentissage, la direction estime que les divers instruments en place répondent déjà de manière appropriée aux propositions d'IOE. Il s'agit de la Stratégie et plan d'action du FIDA dans le domaine de l'environnement et des changements climatiques 2019-2025 (EB 2018/125/R.12), du Cadre de mesure des résultats associé (EB 2019/126/R.3) et des mécanismes de rapport tels que le RIDE et le Rapport sur l'action climatique. Plutôt que d'introduire de nouveaux instruments, la direction examinera si elle peut ajuster ses produits et cibles, sur la base des constatations de l'examen à mi-parcours de la stratégie du FIDA mentionnée au paragraphe 6.