

Cote du document: EB 2022/135/R.2  
Point de l'ordre du jour: 3  
Date: 7 avril 2022  
Distribution: Publique  
Original: Anglais

**F**



Investir dans les populations rurales

## **Le rôle du FIDA dans le financement du développement: une vision à moyen et long terme**

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

#### Responsables:

#### Questions techniques:

**Charles Tellier**

Directeur et Chef de cabinet  
Bureau de la Présidence et de la Vice-Présidence  
téléphone: +39 06 5459 2038  
courriel: c.tellier@ifad.org

**Constanza di Nucci**

Conseillère principale du Président  
téléphone: +39 06 5459 2290  
courriel: c.dinucci@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-cinquième session  
Rome, 25-27 avril 2022

---

Pour: **Examen**

## Table des matières

<b>Avant-propos de la direction</b>	<b>ii</b>
<b>Résumé</b>	<b>iii</b>
<b>I. Introduction</b>	<b>1</b>
<b>II. Le rôle du FIDA dans l'architecture financière internationale</b>	<b>3</b>
A. Réaliser l'objectif de développement durable n° 2	3
B. Financer la réalisation de l'objectif de développement durable n° 2	9
C. Utiliser les moyens supplémentaires	11
<b>III. Financer le rôle du FIDA dans l'architecture financière internationale</b>	<b>13</b>
A. Développer la capacité financière du FIDA – sources envisageables	13
B. Adapter le FIDA aux objectifs visés	16
<b>IV. Observations finales</b>	<b>20</b>

## Avant-propos de la direction

1. Dans le cadre des consultations qui sont régulièrement organisées avec les États membres au sujet du développement stratégique et des questions financières et institutionnelles, la direction du FIDA a commandité le présent document dans le but de susciter des échanges sur la façon dont le rôle de l'organisation en matière de financement du développement pouvait être envisagé à moyen et long terme<sup>1</sup>.
2. Cette étude devrait constituer l'amorce d'une vaste réflexion et d'un débat sur l'orientation et les priorités futures du Fonds, et alimenter les discussions en vue de la Treizième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA13), notamment autour des questions suivantes:
  - Dans quel sens la stratégie du FIDA en matière de financement pourrait-elle devoir évoluer à moyen et long terme? Quelles sont les principales questions sur lesquelles devraient se pencher les États membres en 2022 pour se prononcer sur ce point? Comment les intégrer dans un processus de dialogue stratégique qui permette de définir les priorités de FIDA13 et d'éclairer les discussions en la matière?
  - Comme le rappelle le présent document, le financement de l'action climatique occupe de plus en plus le devant de la scène internationale et devient peu à peu une composante majeure des ressources octroyées par le FIDA. L'organisation pourrait-elle être le bailleur de fonds qu'appellent les mesures nécessaires à l'adaptation aux changements climatiques et l'atténuation de leurs effets? Quelles sont à cet égard les interrogations qui devraient être au centre de l'attention des États membres en 2022?
  - On trouvera ci-après un certain nombre d'observations et de conclusions sur les orientations que prend l'aide au développement et les progrès obtenus en termes de réalisation des objectifs de développement durable, vus sous l'angle de la mission spécifique confiée au FIDA. Comment faire évoluer le programme de travail de l'organisation et son approche en matière de financement du développement pour qu'elle continue de tirer au maximum parti des atouts uniques qu'elle offre, en particulier lorsqu'il s'agit de venir en aide aux pays à faible revenu et aux pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure? Quels sont les domaines et les questions que les États membres devraient approfondir en 2022 dans cette optique?

---

<sup>1</sup> Le présent document a été rédigé par Charles Boamah, Kyle Peters et Paul Winters. Les opinions qui y sont exprimées sont celles des auteurs, et ne représentent pas nécessairement celles du Fonds international de développement agricole (FIDA).

# Le rôle du FIDA dans le financement du développement: une vision à moyen et long terme

## Résumé

1. Mise à l'arrêt par la pandémie de COVID-19, la lutte contre la faim, qui est l'un des plus importants objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030, s'enlise toujours plus. Les trois quarts des hommes et des femmes en situation d'insécurité alimentaire et de pauvreté vivent en milieu rural; il s'agit de petits producteurs ou de personnes qui exercent des activités étroitement liées à l'agriculture. Leurs moyens d'existence sont de plus en plus menacés par les changements climatiques. Tous les partenaires de développement s'accordent sur la nécessité, pour progresser sur la voie de la réalisation de l'objectif de développement durable n° 2, d'apporter un soutien de plus grande envergure et mieux coordonné en faveur de l'agriculture, de l'adaptation aux changements climatiques et de l'atténuation de leurs effets, ainsi qu'aux activités qui y sont liées.
2. Toutes les analyses et tous les rapports récemment consacrés à ce sujet convergent vers une seule et unique conclusion: l'inversion de la tendance actuelle à l'aggravation de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire dans le monde rural et la réalisation de l'objectif de développement durable n° 2 exigent une réponse concertée, plus rapide et d'une autre ampleur. Deuxième pourvoyeur d'aide publique au développement (APD) en faveur du secteur agricole et seule institution financière internationale à se consacrer exclusivement à l'agriculture et au développement rural axé sur les populations rurales pauvres, le FIDA est particulièrement bien placé pour soutenir les nouveaux efforts tournés vers l'objectif 2. Pour l'heure cependant, le Fonds n'arrive à verser chaque année qu'une aide d'environ 1,2 milliard d'USD aux populations rurales pauvres des pays à faible revenu (PFR), des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI) et des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS) – une somme bien en deçà de leurs besoins. Pour que le FIDA puisse compter encore pour 6 à 10% environ de l'APD consacrée à l'agriculture, étant donné l'effort plus conséquent qui doit être engagé, il lui faudra doubler son volume d'opérations annuelles, lequel devra ainsi atteindre 2,4 milliards d'USD.
3. Les États membres et la direction du FIDA n'ont de cesse de prendre d'importantes mesures pour développer la capacité opérationnelle et financière du Fonds à soutenir les efforts consentis au niveau mondial pour réaliser l'objectif de développement durable n° 2. La montée en puissance opérée lors de FIDA12, le recours accru mais raisonnable à l'effet de levier décrit dans le Cadre d'emprunt intégré, la décentralisation du personnel opérationnel pour une plus grande efficacité, ainsi que d'autres réformes sur le plan opérationnel et de la gestion des risques en témoignent. Conscient du lien indissociable qui existe entre les préoccupations agricoles et celles qui tiennent aux changements climatiques au niveau mondial, le FIDA a porté une attention accrue au financement climatique dans ses programmes opérationnels et autres initiatives (comme le Programme élargi d'adaptation de l'agriculture paysanne ou le Programme pour la résilience du monde rural, par exemple). De telles sources de financement seront de plus en plus indispensables à l'exercice du cœur du métier du FIDA.
4. La présente note a pour but d'engager le débat sur une vision à plus long terme du rôle que peut jouer le FIDA pour relancer les efforts visant à inverser les tendances récemment observées concernant la faim et la pauvreté en milieu rural et pour veiller à ce qu'une approche climato-compatible soit adoptée afin de préserver les acquis et promouvoir la durabilité. Elle passe en revue les différentes possibilités qui permettraient de financer cette ambition tout en assurant une répartition équilibrée des fonds empruntés entre les trois groupes de pays – PFR, PRITI et

PRITS – de façon à contribuer au mieux au développement, tout en garantissant la viabilité financière.

5. Les mesures que le FIDA a déjà prises pour optimiser sa capacité de financement sont utiles mais, pour pouvoir agir plus efficacement, il faut que les parties prenantes de l'organisation trouvent des solutions financières et opérationnelles audacieuses et innovantes. Les sources traditionnelles de financement du FIDA (contributions des donateurs aux reconstitutions des ressources) et de l'action climatique (Fonds vert pour le climat et Fonds pour l'adaptation, par exemple) sont des éléments essentiels d'un seul et même objectif, à savoir venir en aide aux populations rurales démunies d'une manière qui soit climato-compatible. Sans un accroissement sensible de ces sources, il sera impossible de donner aux activités du FIDA l'ampleur souhaitée.
6. D'autres approches comptables peuvent s'avérer utiles – ainsi du recours plus efficace au levier financier et autres moyens de tirer le maximum du bilan, par exemple en misant sur des garanties de premières pertes et sur des modes de financement mixtes pour attirer davantage de capitaux privés. Il ne faut pas non plus négliger les approches hors bilan, comme l'utilisation de capitaux remboursables investis dans des fonds ou des instruments spéciaux qui financent certains volets du mandat du FIDA. Ainsi, les pays qui ont un surplus de droits de tirage spéciaux (DTS) pourraient envisager de mettre à disposition une partie de ces ressources sous forme de capitaux remboursables.
7. La montée en puissance nécessaire pour réaliser l'objectif de développement durable n° 2 exige non seulement des fonds supplémentaires considérables, mais aussi d'importantes améliorations en matière de capacité et d'efficacité organisationnelles et opérationnelles. Selon de récentes notations, le FIDA se place au premier rang des organismes en charge du développement pour la qualité de son approche organisationnelle et opérationnelle. Une exécution diligente des engagements pris par la direction pour FIDA12 permettrait néanmoins de renforcer la capacité du Fonds à gérer un programme d'activités plus étoffé et plus complexe.
8. Les conclusions sont donc les suivantes:
  - Le **niveau actuel des fonds propres du FIDA est bien inférieur à ce qu'il lui faudrait** pour pouvoir répondre efficacement à l'appel visant à intensifier l'action en faveur du développement, en dépit de toutes les mesures mises en œuvre pour optimiser ses ressources actuelles.
  - Les **possibilités d'un recours encore plus accru au levier financier sur le bilan du FIDA sont clairement limitées**, comme le signale régulièrement la direction dans certains rapports, dont celui relatif à l'adéquation des fonds propres.
  - **Une augmentation substantielle des fonds propres du FIDA est nécessaire pour pouvoir agir efficacement.**
  - **Il ne faudrait pas négliger les approches hors bilan**, comme la mise à disposition de capitaux remboursables à des fonds ou structures de titrisation destinés à soutenir le mandat du FIDA, compte tenu de l'existence, dans de nombreux pays donateurs, de considérations d'ordre budgétaire ou autre.
  - Le climat (adaptation aux changements et atténuation de leurs effets) est au cœur du mandat du FIDA. Les fonds provenant des **sources de financement climatique (Fonds vert pour le climat ou Fonds pour l'adaptation, par exemple) devraient donc faire partie intégrante de la stratégie du FIDA en matière de financement et être optimisés.**

- Bien que le FIDA se soit nettement amélioré sur les plans organisationnel et opérationnel, et en matière de gestion des risques, **il lui faut encore prendre d'autres mesures pour renforcer ses capacités au niveau institutionnel et en matière de gestion financière, afin de pouvoir mener un programme plus ambitieux.**
- L'allocation prudente d'une empreinte sensiblement plus marquée permettrait au FIDA d'atteindre un double objectif: la viabilité financière à long terme et l'optimisation de l'aide au développement en faveur des populations rurales pauvres dans tous les groupes de pays, **avec une part de plus en plus importante pour les PFR et les PRITI.**

## I. Introduction

1. L'objectif de développement durable n° 2 – éliminer la faim – (ci-après, l'objectif 2) est l'un des plus importants du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (Programme 2030). Depuis 2015 cependant, les progrès en la matière stagnent et la situation s'est encore aggravée avec la pandémie de COVID-19: en 2020, entre 720 et 811 millions de personnes souffraient de la faim et près de 30% de la population mondiale, soit 2,7 milliards d'individus, n'étaient pas en mesure de se procurer une alimentation saine<sup>2</sup>. Les trois quarts des hommes et des femmes en situation d'insécurité alimentaire et de pauvreté vivent en milieu rural; il s'agit de petits producteurs ou de personnes qui exercent des activités étroitement liées à l'agriculture. Le rôle de cette dernière, tout comme la place qu'occupent les activités qui y sont associées, est déterminant pour concrétiser l'objectif 2.
2. Conscientes de l'importance de l'alimentation et de l'agriculture dans la réalisation des objectifs de développement durable, les Nations Unies ont récemment organisé, dans le cadre de leur Assemblée générale, un sommet sur les systèmes alimentaires. Cet événement a fait ressortir l'idée qu'il existe entre ces systèmes et les défis mondiaux, tels que la faim, les changements climatiques, la pauvreté et les inégalités, des liens très étroits. L'une des pistes d'action les plus importantes qui a été présentée à cette occasion est celle qui prône des moyens d'existence équitables. Et c'est précisément dans cette optique que le FIDA, dans son *Rapport 2021 sur le développement rural*, insiste sur la nécessité de porter une attention accrue au secteur intermédiaire des systèmes alimentaires – c'est-à-dire toutes les activités menées à l'extérieur des exploitations agricoles –, qui opère actuellement une transition dans les pays en développement et a de bonnes chances de générer des emplois décents<sup>3</sup>.
3. Dans le cadre de la réflexion sur les systèmes alimentaires, les défis liés aux changements climatiques prennent une importance particulière qui ne cesse de grandir, à telle enseigne que la COP 26<sup>4</sup> s'est intéressée de manière approfondie à la question de l'agriculture. Globalement, le système alimentaire génère 21 à 37% des émissions mondiales de gaz à effet de serre<sup>5</sup>; à supposer qu'il poursuive sur sa lancée, il sera à l'origine, en 2050, de 70% de l'ensemble des émissions autorisées pour maintenir le réchauffement en dessous de 1,5 degré<sup>6</sup>. La vulnérabilité climatique, et l'épuisement ou la dégradation des ressources naturelles dont sont responsables les petits producteurs, constituent des phénomènes de plus en plus répandus, avec toutefois des variations géographiques considérables. De plus en plus de données font le lien entre les risques liés au climat et la pauvreté en milieu rural, mettant ici en avant la perte des actifs productifs et le manque de motivation

<sup>2</sup> Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), FIDA, Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Programme alimentaire mondial (PAM) et Organisation mondiale de la Santé (OMS). « L'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2020. Transformer les systèmes alimentaires pour une alimentation saine et abordable », Rome, FAO, 2021.

<sup>3</sup> FIDA. « Rapport 2021 sur le développement rural. La transformation des systèmes alimentaires au service de la prospérité rurale », Rome, 2021.

<sup>4</sup> Secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. « COP26 Sees Significant Progress on Issues Related to Agriculture » (La COP 26 enregistre des progrès significatifs sur les questions liées à l'agriculture), New York, 2021, <https://unfccc.int/news/cop26-sees-significant-progress-on-issues-related-to-agriculture>. Article consulté le 16 décembre 2021.

<sup>5</sup> Shukla, P.R., J. Skea, E. Calvo Buendia, V. Masson-Delmotte, H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, P. Zhai, R. Slade, S. Connors, R. van Diemen, M. Ferrat, E. Haughey, S. Luz, S. Neogi, M. Pathak, J. Petzold, J. Portugal Pereira, P. Vyas, E. Huntley, K. Kissick, M. Belkacemi et J. Malley (éditeurs.). « Changement climatique et terres émergées: rapport spécial du GIEC sur le changement climatique, la désertification, la dégradation des sols, la gestion durable des terres, la sécurité alimentaire et les flux de gaz à effet de serre dans les écosystèmes terrestres », 2019.

<sup>6</sup> Searchinger, T., R. Waite, C. Hanson, J. Ranganathan, P. Dumas, E. Matthews et C. Klirs. « Creating a Sustainable Food Future: A Menu of Solutions to Feed Nearly 10 Billion People by 2050 », Rapport final, Institut des ressources mondiales, 2019.

- à réaliser des investissements<sup>7</sup>. Il n'est pas envisageable d'investir dans l'agriculture sans tenir compte de la nécessité de s'adapter aux changements climatiques et d'atténuer leurs effets pour contrer cette vulnérabilité et trouver des solutions viables. L'accent mis sur les changements climatiques incite aussi à se tourner vers les sources de financement climatique pour répondre aux préoccupations des petits producteurs.
4. Le FIDA est particulièrement bien placé pour soutenir les nouveaux efforts tournés vers l'objectif 2, contribuer à la lutte contre les changements climatiques et transformer les systèmes alimentaires dans le but de promouvoir des moyens d'existence équitables. Les investissements engagés par le FIDA ciblent les petits producteurs et visent à améliorer leur productivité, leurs revenus et leur résilience et, tout au long de ses 40 années d'existence, le Fonds a élaboré toute une série d'approches qui ont eu un impact. Il est également le deuxième pourvoyeur d'aide publique au développement (APD) en faveur du secteur agricole et la seule institution financière internationale (IFI) à se consacrer exclusivement à l'agriculture et au développement rural<sup>8</sup>.
  5. D'importantes mesures ont été prises pour élargir la capacité opérationnelle et financière du Fonds durant la Douzième reconstitution des ressources (FIDA12), afin qu'il puisse appuyer les efforts déployés par la communauté internationale en vue de la réalisation de l'objectif 2. Le FIDA a entièrement remanié son fonctionnement et aussi fortement décentralisé ses services d'exécution afin de se rapprocher de ses clients et de ses partenaires. La direction et le Conseil d'administration du Fonds ont mis en place un cadre de gestion des risques financiers considérablement renforcé et le Cadre d'emprunt intégré, qui accroît la capacité du Fonds à emprunter auprès d'États souverains et à s'adresser également aux IFI et aux marchés, sous la forme de placements privés. Deux agences de notation de crédit ont attribué au FIDA une note élevée (AA+). Les donateurs ont sensiblement majoré leurs contributions à FIDA12, contributions qui ont ainsi été portées à un niveau encore jamais atteint pour une reconstitution des ressources.
  6. La présente note a pour but d'engager le débat sur une vision à plus long terme du rôle que peut jouer le FIDA pour relancer les efforts visant à inverser les tendances récemment observées concernant la faim et la pauvreté en milieu rural, et pour veiller à ce qu'une approche climato-compatible soit adoptée afin de préserver les acquis et promouvoir la durabilité et, plus particulièrement, pour passer en revue les différentes possibilités de financement. Elle aborde des questions spécifiques soulevées lors du Conseil d'administration, qui a fait valoir qu'avant d'entamer des discussions sur les possibilités de financement par les marchés, il conviendrait d'organiser « un débat stratégique sur l'institution, son mandat et son rôle dans l'architecture financière internationale au sens large » afin d'analyser l'avantage comparatif du FIDA et sa valeur ajoutée.
  7. Le présent document est structuré en deux parties. La première analyse l'architecture financière internationale à laquelle il est fait appel pour financer le développement rural et l'objectif 2, l'avantage comparatif du FIDA et la place qu'il occupe dans cette architecture, ainsi que les niveaux de financement requis pour tendre à la réalisation de l'objectif susmentionné, y compris ceux dont le FIDA a besoin pour pouvoir remplir son rôle. La deuxième partie cherche à voir comment relever les niveaux de financement du FIDA avec un maximum d'efficacité, en s'appuyant sur les progrès déjà réalisés grâce à l'augmentation des contributions

<sup>7</sup> Hansen, J., J. Hellin, T. Rosenstock, E. Fisher, J. Cairns, C. Stirling, C. Lamanna, J. van Etten, A. Rose, B. Campbell. « Climate risk management and rural poverty reduction », *Agricultural Systems*, Volume 172, pages 28 à 46, numéro international normalisé des publications en série: 0308-521X, 2019, <https://doi.org/10.1016/j.agsy.2018.01.019>.

<sup>8</sup> Kharas, H., et al. « Ending Rural Hunger: Mapping Needs and Actions for Food and Nutrition Security », Washington, D.C., Brookings Institution, 2015; Dukechita, B., et al. « The Financing Landscape for Agricultural Development: An Assessment of External Financing Flows to Low- and Middle-Income Countries and of the Global Aid Architecture ». Duke World Food Policy Center, Duke Center for Policy Impact in Global Health et Open Consultants, 2020.



des donateurs, à la refonte de son architecture financière et aux réformes institutionnelles en cours.

## II. Le rôle du FIDA dans l'architecture financière internationale

### A. Réaliser l'objectif de développement durable n° 2

8. La pandémie de COVID-19 a compliqué plus encore la réalisation des objectifs de développement durable. Le *Rapport 2021 sur le développement durable* indique qu'en 2020, pour la première fois depuis l'adoption des objectifs de développement durable en 2015, la moyenne de l'indice des objectifs de développement durable dans le monde a baissé par rapport à l'année précédente<sup>9</sup>. Plus précisément, le rapport note qu'avant la pandémie de COVID-19, de nombreux pays régressaient ou progressaient trop lentement au regard de l'objectif 2 et ajoute que l'augmentation du nombre de personnes souffrant de sous-alimentation, en surpoids ou obèses est venue aggraver l'absence de progrès en vue de sa réalisation. La COVID-19 a accru la famine et l'insécurité alimentaire dans de nombreuses régions du monde<sup>10</sup>. Le message est clair: pour concrétiser les objectifs de développement durable, il faudra que les pays, en particulier ceux à faible revenu, revoient considérablement à la hausse leurs investissements publics et que les partenaires de développement renforcent et accélèrent substantiellement leurs activités en matière d'aide au développement.
9. Le récent rapport du Ceres2030<sup>11</sup> a donné une idée de l'ampleur du financement nécessaire pour progresser vers l'objectif 2 et doubler le revenu des petits producteurs (cible 2.3) d'une manière qui soit cohérente avec l'Accord de Paris sur le climat. Ce rapport a ceci de très intéressant qu'il porte plus spécifiquement sur le financement de l'action pour laquelle le FIDA est mandaté, et livre des éléments factuels sur ce qui s'est révélé efficace pour la réalisation de la cible 3 de l'objectif 2. Il est souligné dans le rapport la nécessité d'intervenir simultanément sur trois fronts: i) accroître les ressources des donateurs, ii) mobiliser des ressources supplémentaires, notamment auprès des gouvernements; iii) optimiser l'utilisation des ressources actuelles en vue d'atteindre les objectifs mondiaux.
10. S'agissant du financement, le rapport du Ceres2030 abonde dans le sens d'un certain nombre d'autres travaux récents quant à la nécessité de trouver des sources de financement supplémentaires pour les domaines d'action liés à l'objectif 2. Une augmentation des investissements en capital à raison de de 300 à 350 milliards d'USD par an est nécessaire pour financer le programme de transformation de l'alimentation et de l'utilisation des terres et atteindre les objectifs généraux en matière de lutte contre les changements climatiques et de développement durable<sup>12</sup>. Il faudra trouver 170 milliards d'USD de plus pour le secteur des services financiers si l'on veut répondre à la demande des ménages ruraux en matière de financement agricole et non agricole; le déficit de financement des petites et moyennes entreprises est lui aussi important – 100 milliards d'USD chaque année pour la seule région de l'Afrique subsaharienne<sup>13</sup>. Tous ces rapports mettent systématiquement en avant la nécessité de trouver des moyens supplémentaires pour soutenir la concrétisation de l'objectif 2 tout en réfléchissant aux différentes voies possibles.

<sup>9</sup> Organisation des Nations Unies. « Sustainable Development Report 2021: The Decade of Action for the Sustainable Development Goals », Résumé, 14 juin 2021.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Laborde, D., S. Murphy, M. Parent, J. Porciello, et C. Smaller. « Ceres2030: Solutions durables pour éradiquer la faim – Rapport de synthèse », Cornell University, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires et Institut international du développement durable, 2020.

<sup>12</sup> Food and Land Use Coalition. « Mieux cultiver: dix transitions critiques pour transformer l'alimentation et l'utilisation des terres », Londres (Royaume-Uni), 2019.

<sup>13</sup> Mastercard Foundation et ISF Advisors. « Pathways to Prosperity: 2019 Rural and Agricultural Finance State of the Sector Report », 2019.

11. Pour ce qui est de l'efficacité des ressources actuellement disponibles, le rapport du Ceres2030 souligne, en se fondant sur des analyses scientifiques publiées dans une série d'articles de la revue *Nature*, que les interventions agricoles sont plus efficaces lorsque les petits producteurs bénéficient d'un accès aux réseaux et aux ressources, tels que des services de vulgarisation et de solides infrastructures, lorsqu'elles créent des portefeuilles intégrés d'interventions plutôt que de chercher des améliorations de manière isolée et lorsqu'elles sont conçues pour répondre à des objectifs complexes, par exemple en prêtant attention à la qualité marchande d'une culture et pas seulement à sa résistance au climat ou aux parasites.
12. S'appuyant sur une analyse systématique des publications en la matière, le rapport du Ceres2030 pointe les trois domaines qui semblent avoir le plus besoin d'investissements en vue de réaliser les cibles 3 et 4 de l'objectif 2:  
 i) l'autonomisation des personnes exclues, (« Autonomiser les exclus »;  
 ii) les investissements dans les exploitations agricoles (« À la ferme »);  
 iii) les investissements en matière de transport des aliments (« Nourriture en mouvement »). Le rapport formule, pour ces trois domaines d'intervention, dix recommandations d'investissement reposant sur des données factuelles disponibles. Le tableau 1 énumère ces dix recommandations et dresse un bilan de l'action du FIDA dans les secteurs concernés.
13. À l'évidence, le FIDA n'est pas en mesure d'adopter toutes les recommandations proposées par le Ceres2030, mais il ressort des éléments du tableau 1 relatif aux initiatives qui donnent de bons résultats et aux domaines dans lesquels les investissements pourraient s'avérer fructueux qu'ils recoupent largement ceux sur lesquels portent actuellement les efforts du Fonds. Cela donne à penser que l'approche retenue par le FIDA pour soutenir la réalisation des cibles 2.3 et 2.4 concorde avec ce qui s'est révélé efficace. Cela indique également que le Fonds devra maintenir son niveau de contribution à l'ensemble de l'aide au développement destinée à l'agriculture, qui est aujourd'hui de 6 à 10%, pour que la réalisation de l'objectif 2 soit possible.

Tableau 1

**Les dix recommandations du Ceres2030 et le programme du FIDA**

<b>Recommandations</b>	<b>Ceres2030 et programme du FIDA</b>
<i>Autonomiser les exclus.</i>	
1) Faciliter la participation aux organisations paysannes	Il s'agit d'un domaine dans lequel le FIDA dispose sans conteste d'un avantage comparatif. Le fait de mettre en place et de soutenir des organisations paysannes – ce qui a été associé à des effets positifs sur les revenus dans 57% des cas examinés par le Ceres2030 – est un élément fondamental de l'approche retenue par le Fonds pour sa collaboration avec les petits producteurs. Qu'il s'agisse de satisfaire aux normes relatives à la qualité et au respect des délais fixées par les marchés dans le cadre de projets de filières, ou de gérer des systèmes d'irrigation communautaires, la clé du succès réside dans la mise en place de telles organisations et le soutien qui leur est apporté.
2) Investir dans des programmes de formation professionnelle pour les jeunes ruraux	Si le FIDA s'intéresse depuis un certain temps déjà aux jeunes ruraux, ces derniers bénéficient depuis quelques années d'une attention accrue dans la mesure où ils font l'objet d'une nouvelle thématique transversale pour laquelle le Fonds dispose d'un avantage comparatif qui ne cesse de croître. Les programmes de formation professionnelle des jeunes, que le Ceres2030 juge prometteurs en matière d'augmentation des niveaux d'emploi et de salaires, constituent un élément essentiel de la stratégie du FIDA, auquel il fait appel de plus en plus souvent.
3) Développer les programmes de protection sociale	Le développement des programmes de protection sociale n'est pas un avantage comparatif du FIDA et devrait être laissé à des organisations de financement du développement plus importantes. Le Fonds peut toutefois améliorer l'accès aux marchés et la disponibilité du crédit lorsqu'il existe de tels programmes, ce qui accroît les avantages tirés d'une approche axée sur la protection sociale. Le Ceres2030 a en effet constaté que les programmes de protection sociale fonctionnaient mieux lorsqu'ils créaient des passerelles vers l'emploi productif et supprimaient les obstacles à l'accès aux marchés, à l'éducation et au crédit.

---

*À la ferme*

---

4) Investir dans les services de vulgarisation	Dans ce domaine, l'avantage comparatif du FIDA consiste à proposer des services de vulgarisation aux petits producteurs afin de pouvoir atteindre des objectifs complexes, qui vont des pratiques d'adaptation aux changements climatiques à l'établissement de liens entre les agriculteurs et les filières. Les projets appuyés par le FIDA associent divers acteurs du secteur public (agents de vulgarisation, animateurs locaux, agriculteurs chefs de file, par exemple) et du secteur privé (ONG, organisations paysannes locales, négociants en produits agricoles) pour fournir des services de vulgarisation divers et variés à tous les maillons de la filière.
5) Soutenir les pratiques durables économiquement viables	Quatre-vingts pour cent des projets du FIDA visent à soutenir le développement des filières dans le but d'y intégrer durablement et avantageusement les groupes ciblés par le Fonds (petits producteurs, femmes, jeunes, populations autochtones, par exemple). Selon le rapport du Ceres2030, l'une des plus fortes motivations pour adopter et maintenir des pratiques durables naît de la perception, par les agriculteurs, des résultats positifs de ces pratiques pour leur exploitation ou l'environnement.
6) Soutenir l'adoption de cultures résilientes aux changements climatiques	Comme indiqué au point 4, le FIDA dispose d'un avantage comparatif s'agissant de fournir des services de vulgarisation aux petits producteurs. Une partie de ses investissements est ciblée sur les programmes nationaux de recherche agricole qui cherchent à créer de nouvelles variétés résistantes aux changements climatiques ou riches en nutriments et à produire des catégories supérieures de semences qui pourront être achetées et distribuées par des entreprises commerciales et des groupes de production locaux. Le Ceres2030 observe que, lorsqu'elles sont disponibles, les petits producteurs utilisent des cultures résistantes au climat pour faire face à des stress tels que la sécheresse, la chaleur, les inondations, la salinité et les modifications dans la saison de croissance.
7) Accroître la recherche sur les régions où l'eau est rare afin d'intensifier les interventions efficaces au niveau des exploitations agricoles	Le FIDA appuie les travaux de recherche par les dons qu'il octroie, mais son avantage comparatif le plus intéressant réside dans le fait qu'il peut relier ces travaux aux activités de terrain. Il investit dans la conservation et la remise en état des bassins versants, l'objectif étant de faciliter l'utilisation et la conservation de l'eau et de la protéger contre l'érosion des terres, l'envasement des plans d'eau, les inondations, les ondes de tempête, etc. Le Ceres2030 indique que les domaines prometteurs, encore sous-explorés, pour les petits producteurs comprennent les solutions numériques et l'élevage dans des systèmes agricoles mixtes, autant de secteurs que le FIDA pourrait explorer plus avant.
8) Améliorer la quantité et la qualité des aliments du bétail	L'avantage comparatif du FIDA réside dans ses projets de développement de l'élevage destinés aux petits producteurs, au moyen desquels il encourage et aide ces derniers à produire des fourrages et aliments pour animaux en vue d'intensifier durablement la production et d'améliorer la productivité. Le Ceres2030 note qu'il existe un parti pris en faveur des aspects techniques de l'alimentation du bétail, et que l'on ne prête pas suffisamment attention à la manière dont les technologies s'intègrent dans les pratiques agricoles. Le FIDA tient compte des pratiques agricoles, mais doit veiller à le faire de manière systématique.

---

*Nourriture en mouvement*

---

9) Réduire les pertes après récolte en investissant dans le stockage	Dans le cadre de l'accent mis sur le développement des filières, le FIDA investit de plus en plus dans l'amélioration des capacités après récolte indispensables aux petits producteurs, en déboursant en moyenne plus de 100 millions d'USD par an pour moderniser les infrastructures, les équipements et les capacités en la matière. Le Ceres2030 confirme que différentes interventions axées sur le stockage sont efficaces pour réduire les pertes après récolte et peuvent être réussies si elles sont combinées avec des interventions après récolte en matière de formation, de financement, de commercialisation, d'organisation, de gouvernance, de politiques et d'infrastructures.
10) Investir, entre autres, dans les infrastructures et les réglementations pour soutenir les petites et moyennes entreprises	Le FIDA travaille depuis longtemps avec des petites et moyennes entreprises, par le truchement de son modèle de partenariats public-privé-producteurs, qui profite à la fois aux petits producteurs et aux entreprises du secteur privé, et intensifie cette interaction par l'acheminement de capitaux privés vers les économies rurales afin d'appuyer l'action des pouvoirs publics. L'approche est cohérente avec les données factuelles qui montrent que les petites et moyennes entreprises desservent avec succès les agriculteurs des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, en particulier en Afrique, et que leur existence est corrélée à l'adoption des technologies et à une meilleure productivité.

14. Les secteurs d'investissement et recommandations spécifiques mis en lumière par le Ceres2030 concordent avec les priorités que les pays emprunteurs se sont fixées. D'après une récente étude réalisée par l'Overseas Development Institute (ODI), les pays en développement restent convaincus que l'investissement dans l'agriculture et le développement rural est essentiel et gagneront encore en

importance aux fins de la relance post-pandémique<sup>14</sup>. Les gouvernements sont demandeurs de projets et de programmes visant à appuyer la transformation du monde rural, notamment le développement de la filière agricole, les infrastructures rurales de base, les technologies agricoles et les pratiques agricoles résilientes face aux changements climatiques. Selon l'ODI, ces pays souhaitent que ces investissements répondent à des besoins tels qu'une productivité accrue et une meilleure rentabilité des cultures, afin d'améliorer les moyens d'existence des populations rurales et de créer davantage d'emplois.

15. Les conclusions des rapports du Ceres2030 et de l'ODI renvoient à une réflexion plus vaste sur la transformation rurale. À mesure que les pays passent du statut de pays à faible revenu à celui de pays à revenu intermédiaire ou élevé, l'économie rurale se transforme. La part de l'agriculture dans le produit intérieur brut diminue, à mesure que la part de l'industrie manufacturière et des services augmente. L'agriculture n'est plus le principal employeur, mais joue un rôle moteur dans la croissance économique rurale et la lutte contre la pauvreté. L'économie non agricole prend une place plus importante dès lors que la productivité s'améliore et que les exploitations agricoles ont davantage accès aux marchés urbains et mondiaux, ce qui multiplie les possibilités d'investir dans le secteur intermédiaire des systèmes alimentaires pour créer des emplois décents<sup>15</sup>. Comme l'indiquent les conclusions du rapport du Ceres2030, pour que cette transformation soit possible, il ne suffit pas de progresser dans la réalisation d'objectifs isolés, tels que la productivité agricole; il faut parvenir à atteindre des objectifs de développement complexes et progresser à la fois sur le front des revenus, de la sécurité alimentaire, de la résilience, de la durabilité et de la nutrition.
16. Si l'on assiste à une transformation du monde rural dans de nombreux pays, la manière dont elle s'opère est un facteur déterminant du caractère inclusif et durable du processus. Les données montrent systématiquement que la transformation inclusive et durable du monde rural n'intervient pas de manière spontanée et qu'il faut faire en sorte qu'elle se produise<sup>16</sup>. Cela signifie qu'une double approche doit être suivie, avec i) des interventions plus larges pour assurer la transformation du monde rural; ii) des interventions ciblées pour atteindre les populations les plus pauvres et marginalisées afin d'assurer leur inclusion.
17. Cette double approche doit prendre appui sur les actions concertées et collaboratives qui s'organisent au sein de l'architecture de l'aide internationale en faveur de l'agriculture. Les activités de la Banque mondiale, de la Banque africaine de développement (BAfD) et d'autres organismes sont essentielles pour favoriser cette transformation rurale plus large. Néanmoins, la puissance des efforts déployés pour soutenir les interventions ciblées sur la réalisation de l'objectif 2 bute sur un écueil. Il ressort en effet d'un récent rapport émanant de Chatham House que, pour parvenir à cette transformation rurale, la plupart des sept grandes institutions mondiales du secteur de l'alimentation et de l'agriculture (les « Big Seven »<sup>17</sup>) ne misent pas particulièrement sur l'objectif 2, mais mettent l'accent sur d'autres secteurs – le climat, les échanges commerciaux, les infrastructures rurales et l'éducation<sup>18</sup>. Le rapport ajoute cependant que le FIDA assume un rôle

<sup>14</sup> Prizzon, A., Y. Chen, M.A. Jalles d'Orey, et al. « External finance in rural development: a synthesis of country perspectives », ODI, Londres, 2020.

<sup>15</sup> FIDA. « Rapport 2021 sur le développement rural. La transformation des systèmes alimentaires au service de la prospérité rurale », Rome, 2021.

<sup>16</sup> FIDA. « Rapport sur le développement rural 2016: Encourager une transformation inclusive du monde rural », Rome, 2016; FAO. « La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture. Mettre les systèmes alimentaires au service d'une transformation rurale inclusive », Rome, 2017.

<sup>17</sup> Le groupe des « Big Seven » comprend les trois organismes ayant leur siège à Rome (la FAO, le PAM et le FIDA), le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale, la Banque mondiale, le Programme mondial sur l'agriculture et la sécurité alimentaire et la BAfD.

<sup>18</sup> Rampa, F., K. Dekeyser, R. Alders, O. Dar. « The Global Institutional Landscape of Food and Agriculture: How to Achieve SDG 2 », Chatham House, Document de travail n° 265, décembre 2019, page 5.

prépondérant dans la réalisation des cibles 2.3 et 2.4, en ce qu'il se concentre plus spécialement sur les activités qui cherchent à améliorer la productivité, les revenus et les capacités d'adaptation des petits producteurs. En ciblant les populations vulnérables vivant dans des zones reculées des nombreux pays que couvre l'organisation (PFR, PRITI et PRITS), le FIDA entend répondre à des objectifs complexes, tels que le développement des filières pour améliorer les revenus des petits producteurs, dans le cadre de ses projets.

18. Cet avantage comparatif que semble posséder le FIDA dans l'architecture internationale en faveur de l'agriculture et du développement rural se trouve corroboré par les récentes conclusions d'un rapport de l'université de Duke<sup>19</sup>, selon lequel le FIDA devrait continuer à privilégier son rôle essentiel de soutien aux petits exploitants qu'il joue au sein de l'architecture financière mondiale, pour lequel il a acquis un savoir-faire reconnu et apprécié<sup>20</sup>. Le rapport met en lumière trois points forts du FIDA: i) l'attention portée aux petits producteurs et aux populations rurales pauvres et vulnérables; ii) le lien de complémentarité entre son aide au développement et les projets sectoriels à plus grande échelle des banques multilatérales et régionales; iii) la solidité de ses processus de concertation avec les groupes d'agriculteurs et les peuples autochtones.
19. Cette nouvelle répartition des tâches au sein de l'architecture internationale trouve de plus en plus sa place dans les approches stratégiques qui guident les principales institutions opérant dans le secteur de l'alimentation et de l'agriculture. La BAfD tient ainsi, dans l'agriculture et le développement durable, un rôle axé sur un certain nombre de secteurs qu'elle considère comme ses points forts – les infrastructures rurales liées à l'agriculture, le développement de l'industrie agroalimentaire, l'adaptation aux changements climatiques et la gestion des ressources naturelles –, ce qui est cohérent avec l'idée qu'elle se fait de la répartition des tâches entre les partenaires du développement. Elle explique, dans sa stratégie intitulée « Nourrir l'Afrique », que le FIDA est mieux placé pour intervenir dans certains segments de la filière<sup>21</sup>. De même, la Banque asiatique de développement observe que le FIDA possède des compétences en matière de technologies et de services de vulgarisation agricoles, de services financiers inclusifs, de développement des filières et de renforcement des compétences<sup>22</sup>. Dans son plan opérationnel, elle s'est engagée à approfondir son partenariat avec le FIDA, qui s'est avéré bénéfique pour les pays en développement qu'elle couvre, s'agissant de mobilisation de cofinancements et de compétences spécialisées ainsi que de partage de connaissances<sup>23</sup>.
20. La figure 1 illustre la fonction particulière du FIDA, qui concentre son action sur les petits producteurs. Elle rend compte d'une analyse sémantique des dossiers de prêts liés à l'agriculture ou au développement rural consentis par les principales IFI entre 2015 et juin 2021 (excepté pour le FIDA, pour lequel seuls les prêts accordés de 2015 à 2018 ont été analysés). Cette analyse recense le nombre d'occurrences de l'expression « petits producteurs » ou autres termes similaires (tels que « petits exploitants ») par unité de texte. Il s'agit d'une méthode couramment utilisée pour mettre en évidence l'importance accordée à des sujets spécifiques dans certaines activités.

<sup>19</sup> Dukechita, B., et. al. « The Financing Landscape for Agricultural Development: An Assessment of External Financing Flows to Low- and Middle-Income Countries and of the Global Aid Architecture », Duke World Food Policy Center, Duke Center for Policy Impact in Global Health et Open Consultants, 2020.

<sup>20</sup> *Ibid.*, page 73

<sup>21</sup> BAfD. « Nourrir l'Afrique: Stratégie pour la transformation de l'agriculture en Afrique pour la période 2016-2025 », Abidjan, 2016.

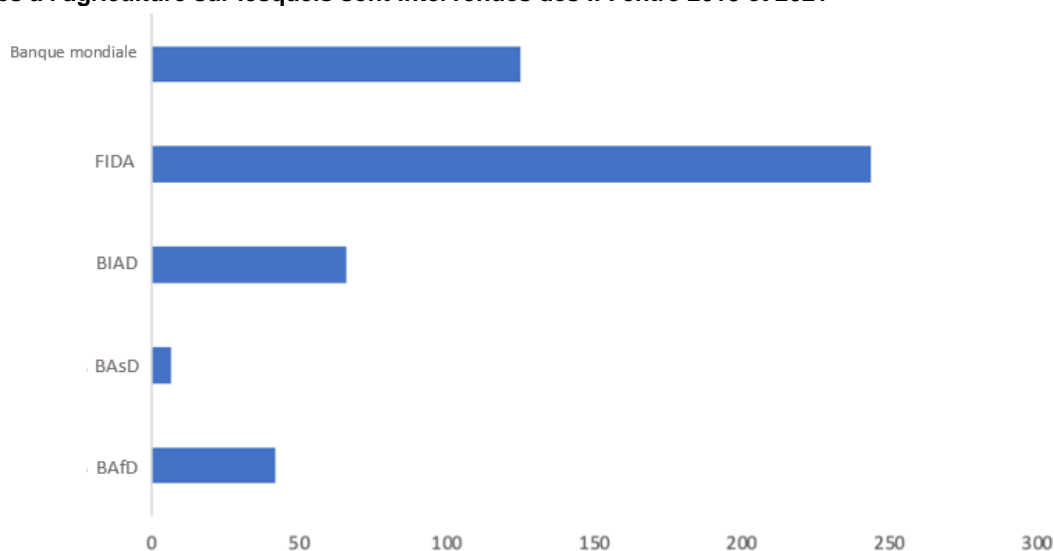
<sup>22</sup> Banque asiatique de développement. « Operational Plan for Agriculture and Natural Resources: Promoting Sustainable Food Security in Asia and the Pacific in 2015-2020 », 2015, page 9

<sup>23</sup> *Ibid.* page 18

21. Il ressort de cette étude que le FIDA utilise l'expression « petits producteurs » deux fois plus souvent que la Banque mondiale, quatre fois plus que la Banque interaméricaine de développement (BIAD) et cinq fois plus que la BAfD. Les résultats obtenus après analyse des documents relatifs aux projets confirment l'avantage comparatif relevé pour le FIDA. Le Fonds s'intéresse aux petits producteurs plus que les autres IFI, dont il vient compléter l'action en vue de la réalisation d'objectifs de développement rural plus généraux.

Figure 1

**Nombre d'occurrences de l'expression « petits producteurs », par unité de texte, dans des projets liés à l'agriculture sur lesquels sont intervenues des IFI entre 2015 et 2021**



Source: Calculs des auteurs<sup>24</sup>.

22. De même, les projets de cofinancement que mène le FIDA depuis quelques années avec des IFI confortent les conclusions relatives à l'avantage comparatif du Fonds et à son rôle essentiel consistant à confier directement les activités de transformation rurale au sens large dont s'occupent les banques multilatérales de développement à des petits producteurs et organisations paysannes<sup>25</sup>. Les documents opérationnels de la Banque mondiale font remarquer que l'expérience mondiale du FIDA en matière d'agriculture communautaire et de liens avec les marchés et la finance aidera les bénéficiaires<sup>26</sup> et que le FIDA possède une vaste expérience internationale de la conception, de l'exécution et du financement de projets de développement rural axés sur les petits producteurs et la réduction des pertes alimentaires<sup>27</sup>.
23. Aux fins du présent document, il a fallu passer au crible 14 projets récents de cofinancement et examiner de près la répartition des tâches dans la pratique. Cette analyse montre que le FIDA joue un rôle important, qui consiste à compléter l'action des autres banques multilatérales de développement dans le secteur agricole, en apportant son appui tout au bout de la chaîne d'interventions pour cibler les petits producteurs vulnérables. Le savoir-faire du FIDA en matière de collaboration avec les petits exploitants et les coopératives agricoles, de finance rurale inclusive et de développement des communautés et infrastructures villageoises est largement pris en compte dans les approches opérationnelles des

<sup>24</sup> L'analyse de texte a été réalisée avec l'aide d'Eric Morgan et Meghan Howatt, de l'Université de Notre Dame.

<sup>25</sup> Il est important de noter que, lors des processus de reconstitution des ressources pour les cycles de FIDA11 et FIDA12, le Fonds s'était montré ambitieux dans ses objectifs relatifs au cofinancement international de ses opérations, et qu'il est aujourd'hui avéré que les objectifs fixés pour FIDA11 ont été atteints, voire dépassés.

<sup>26</sup> Projet relatif à la commercialisation et la productivité de l'agriculture et de la pêche à Samoa (SAFPROM), Association internationale de développement, 11 juin 2019, page 26.

<sup>27</sup> Banque mondiale. « Responding to COVID-19: Modern and Resilient Agri-food Value Chains » (P173480), 7 décembre 2020, page 46.

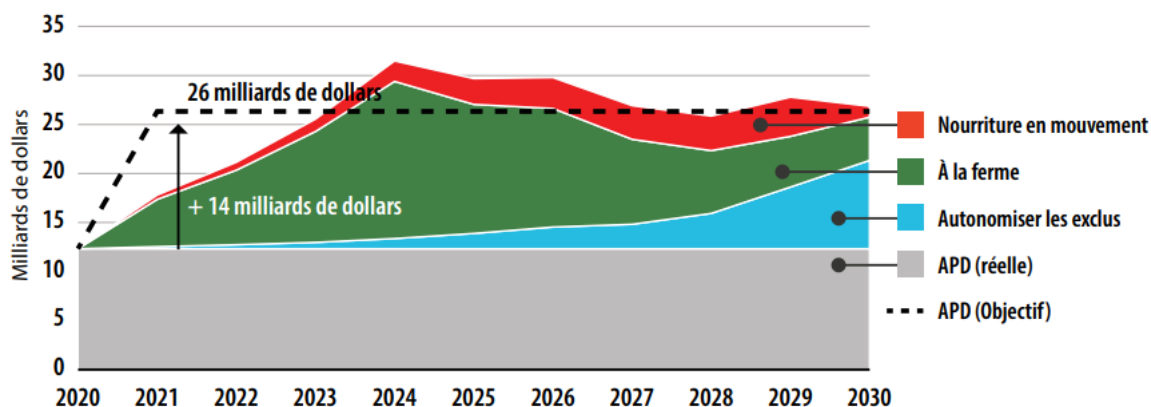
autres banques multilatérales de développement. De même, sa capacité à cibler des petits producteurs et populations villageoises spécifiques est évoquée dans la plupart de ces projets cofinancés.

## B. Financer la réalisation de l'objectif de développement durable n° 2

24. Selon les estimations dont le rapport du Ceres2030 fait état, le déficit de financement qu'il faut combler pour éliminer la faim et doubler les revenus des petits producteurs dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire est de 33 milliards d'USD par an, dont 19 milliards d'USD à la charge de ces pays et 14 milliards d'USD apportés par les donateurs. Cet accroissement de 14 milliards d'USD suppose que l'apport des donateurs, qui est actuellement d'environ 12 milliards d'USD par an, fasse plus que doubler.
25. Ce financement supplémentaire attendu des donateurs se répartit comme suit: i) 3 milliards d'USD par an (21%) pour l'autonomisation des personnes laissées pour compte; ii) 9 milliards d'USD par an (62%) pour les investissements dans les exploitations agricoles; iii) 2 milliards d'USD par an (14%) pour les investissements en matière de transport des aliments. Comme le montre la figure 2, dans un premier temps, les dépenses se concentreraient sur les investissements dans les exploitations agricoles, mais les investissements dans les domaines du transport des aliments et de l'autonomisation des personnes laissées pour compte gagneraient progressivement du terrain, à mesure que la communauté internationale s'attache à atteindre les cibles 3 et 4 de l'objectif 2. Cette évolution permet de penser que les investissements du FIDA devraient continuer de se réorienter en faveur des domaines de l'autonomisation des personnes laissées pour compte et du transport des aliments au cours de la prochaine décennie.

Figure 2

Déficit de financement au fil du temps et par catégorie d'intervention



Source: Ceres2030 (2020)

26. Le tableau 2 présente la répartition, par région et par catégorie de revenu des pays, de l'apport supplémentaire des donateurs recommandé par le Ceres2030 pour atteindre les cibles 3 et 4 de l'objectif 2, ainsi qu'une estimation de la ventilation entre les mêmes catégories des financements accordés par le Fonds durant FIDA11. Il faut noter que les chiffres mentionnés dans le rapport du Ceres2030 concernent les apports **supplémentaires** versés par les donateurs, tandis que pour le FIDA, les sommes indiquées correspondent aux montants actuellement engagés. Cette comparaison est proposée à titre indicatif afin de situer le FIDA par rapport aux estimations du Ceres2030 et d'avoir une idée de la façon dont le Fonds devrait utiliser les financements supplémentaires à l'avenir.

27. Comme l'indique le tableau 2, selon le Ceres2030, 58% des fonds supplémentaires devraient aller aux PRITI et 35% aux PFR. S'agissant des PFR, la majeure partie des financements supplémentaires (90%) devrait être consacrée à l'Afrique. Parmi les PRITI, la moitié des fonds supplémentaires devrait aller à l'Asie du Sud et 30% à l'Afrique subsaharienne. Toutes catégories de pays confondues, le Ceres2030 estime que les apports supplémentaires des donateurs devraient aller pour moitié à l'Afrique subsaharienne.
28. La comparaison permet de penser que la répartition des financements accordés par le FIDA est dans une large mesure conforme aux estimations du Ceres2030 concernant la répartition des apports supplémentaires des donateurs. Si le FIDA doit amplifier son programme de prêts et dons, les ajustements visant à renforcer l'attention portée aux cibles 3 et 4 de l'objectif 2 supposent d'accroître les financements en faveur de l'Asie du Sud et d'atténuer l'attention portée aux PRITS, tout en continuant à accorder des financements à l'ensemble des pays en développement.

Tableau 2

**Investissements selon les estimations du Ceres2030 et investissements au titre de FIDA11, par région et par catégorie de revenu des pays**  
(en milliards d'USD et en pourcentage)

	<i>PFR</i>	<i>PRITI</i>	<i>PRITS</i>	<i>Total général</i>
<i>Ceres2030</i>				
Europe et Asie centrale	0,00 (0,0%)	0,07 (0,5%)	0,02 (0,1%)	0,08 (0,6%)
Proche-Orient et Afrique du Nord	0,21 (1,5%)	0,56 (4,0%)	0,38 (2,7%)	1,14 (8,0%)
Asie de l'Est et Pacifique	0,00 (0,0%)	1,02 (7,2%)	0,04 (0,3%)	1,06 (7,5%)
Amérique latine et Caraïbes	0,06 (0,4%)	0,09 (0,6%)	0,31 (2,2%)	0,45 (3,2%)
Asie du Sud	0,19 (1,3%)	4,14 (29,2%)	0,02 (0,1%)	4,36 (30,8%)
Afrique subsaharienne	4,55 (32,1%)	2,40 (16,9%)	0,11 (0,8%)	7,07 (50,0%)
<b>Total général</b>	<b>5,01 (35,4%)</b>	<b>8,27 (58,4%)</b>	<b>0,89 (6,3%)</b>	<b>14,17 (100%)</b>
<i>FIDA11</i>				
Europe et Asie centrale	0,00 (0,0%)	0,11 (3,2%)	0,04 (1,3%)	0,15 (4,4%)
Proche-Orient et Afrique du Nord	0,02 (0,7%)	0,13 (4,0%)	0,04 (1,2%)	0,20 (5,9%)
Asie de l'Est et Pacifique	0,00 (0,0%)	0,20 (6,1%)	0,14 (4,2%)	0,34 (10,3%)
Amérique latine et Caraïbes	0,00 (0,0%)	0,07 (2,1%)	0,18 (5,4%)	0,25 (7,6%)
Asie du Sud	0,05 (1,5%)	0,53 (16,0%)	0,01 (0,1%)	0,59 (17,6%)
Afrique subsaharienne	1,21 (36,5%)	0,58 (17,5%)	0,01 (0,2%)	1,80 (54,2%)
<b>Total général</b>	<b>1,29 (38,8)</b>	<b>1,62 (48,8%)</b>	<b>0,41 (12,4%)</b>	<b>3,32 (100,0%)</b>

Source: Ceres2030 (2020) et FIDA.

29. Cette analyse du déficit de financement global de l'APD en faveur du secteur agricole, de la répartition sectorielle de l'APD supplémentaire nécessaire selon les travaux du Ceres2030 (figure 2) et de l'avantage comparatif du FIDA, ainsi que de la classification régionale et en fonction du revenu (tableau 2) permet de penser que la juste part du FIDA dans l'APD annuelle supplémentaire requise peut raisonnablement être estimée à une proportion comprise entre 6% et 10%, ce qui correspond à entre 800 millions d'USD et 1,4 milliard d'USD par an, soit à peu près le double du montant actuel des décaissements. Cette estimation concorde avec l'ambition de multiplier par deux l'impact du FIDA d'ici à 2030, exprimée lors de la Consultation sur FIDA12, et avec la volonté commune, affirmée à l'occasion de cette consultation, que le FIDA resserre encore la collaboration avec les autres partenaires de développement concernés, plus particulièrement dans les domaines où il possède un avantage comparatif.



30. Pour être en mesure d'aider la communauté internationale à réaliser les objectifs de développement durable, en particulier l'objectif 2, de contribuer à répondre aux appels à transformer les systèmes alimentaires, de développer son rôle consistant à orienter le financement de l'action climatique vers les petits producteurs, et d'être à la hauteur des ambitions affichées à l'occasion de FIDA12, il faudrait que le FIDA amplifie son empreinte opérationnelle – c'est-à-dire, son programme de prêts et dons. Cela lui permettrait d'accroître son impact, tout en continuant de se concentrer sur les petits producteurs et les populations rurales pauvres, en particulier dans les PFR et dans les PRITI, où vivent un grand nombre des ruraux les plus démunis et où la capacité de financer des investissements dans le cadre de l'objectif 2 et de faire face aux changements climatiques est la plus faible. Cette amplification ne serait possible qu'à condition d'associer plusieurs mesures, dont l'accélération du rythme actuel d'exécution des projets et de décaissement et, surtout, l'augmentation substantielle des moyens du FIDA, concrétisée par un accroissement tout aussi substantiel du programme de prêts et dons.

### C. Utiliser les moyens supplémentaires

31. Conformément à la répartition des investissements qui ressort des estimations du Ceres2030 (voir le tableau 2), les principaux bénéficiaires de l'accroissement du programme de prêts et dons devraient être les PFR et les PRITI, essentiellement en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud. Les PRITS bénéficieraient aussi, en valeur absolue, d'une augmentation de l'enveloppe de financement globale grâce à un effet de levier plus important, mais leur allocation serait proportionnellement moins élevée. Le tableau 3 ci-après présente une synthèse de la répartition prévisionnelle du programme de prêts et dons de FIDA12 par groupe de revenu de pays et par source de financement, ainsi que de la répartition envisageable en cas d'accroissement du programme de prêts et dons.

Tableau 3

**Programme de prêts et dons par catégorie de revenu des pays et par source de financement: volume approuvé pour FIDA12 et volume augmenté**  
(en millions d'USD)

	Programme de prêts et dons approuvé pour FIDA12 <sup>a</sup>				PROGRAMME DE PRÊTS ET DONNÉS AUGMENTÉ (DOUBLEMENT) <sup>b</sup>			
	RESSOURCES DE BASE	RESSOURCES EMPRUNTÉES	TOTAL	%	FONDS PROPRES	RESSOURCES EMPRUNTÉES	TOTAL	%
PFR	971	81	1 052	31	2 085	162	2 247	33
PRITI	1 314	498	1 812	54	2 485	1 295	3 780	56
PRITS		512	512	15		725	725	11
<b>TOTAL</b>	<b>2 285</b>	<b>1 091</b>	<b>3 376</b>		<b>4 570</b>	<b>2 182</b>	<b>6 752</b>	

<sup>a</sup> Source: Approche relative au Système d'allocation fondé sur la performance et au Mécanisme d'accès aux ressources empruntées (MARE) au titre de FIDA12 (document EB 2022/S12/R.2). Les chiffres présentés ci-dessus correspondent à la « proposition de la direction » qui a été approuvée.

<sup>b</sup> Il s'agit d'un scénario tablant sur l'hypothèse d'un doublement du programme de prêts et dons. Dans ce scénario, l'augmentation du programme de prêts et dons à hauteur de 3,376 milliards d'USD (ce qui correspond à un doublement de son montant) serait allouée aux groupes de pays selon la clé de répartition suggérée dans le rapport du Ceres2030: 35,4% pour les PFR, 58,3% pour les PRITI et 6,3% pour les PRITS. En conséquence, le pourcentage global alloué aux PRITS serait ramené de 15% à 11% à moyenne échéance, puis il continuerait de baisser pour s'établir à 7%. On suppose que les PFR auraient la capacité d'absorber une part très modeste (81 millions d'USD supplémentaires seulement) de l'augmentation des ressources du MARE rendue possible grâce à la progression des ressources de base.

32. Comme on peut le voir dans le tableau 3, l'augmentation de l'enveloppe du programme de prêts et dons accordée aux PRITS serait financée au moyen de fonds empruntés régis dans le cadre du Mécanisme d'accès aux ressources empruntées (MARE), tandis que l'appui aux PRITI et aux PFR continuerait d'être financé en associant des ressources de base (en appliquant le système d'allocation fondé sur la performance) et des fonds empruntés dans le cadre du MARE, s'il y a lieu.

33. La répartition des ressources empruntées entre les trois groupes de pays serait soigneusement équilibrée afin de servir au mieux les objectifs de développement tout en préservant la viabilité financière. Comme le montre également le tableau 3, dans l'hypothèse de l'accroissement du programme de prêts et dons, environ les deux tiers de l'ensemble des ressources empruntées seraient utilisées pour apporter un appui aux pays les plus pauvres et les plus vulnérables (c'est-à-dire les PFR et les PRITI); il resterait donc un tiers de ces ressources pour venir en aide aux populations rurales pauvres des PRITS (contre un ratio de 53/47 avec la répartition approuvée pour FIDA12). Cet équilibre délicat est important pour préserver la qualité globale des actifs du FIDA, un aspect essentiel aux yeux des agences de notation. Étant donné que les expositions sur les PRITS s'accompagnent généralement de frais financiers moins élevés (en raison de notes de crédit supérieures et d'un moindre degré de concessionnalité), la baisse du volume de nouveaux prêts alloués aux PRITS sur la base de la répartition préconisée par le Ceres2030 se traduirait par une augmentation importante de l'enveloppe allouée ou du recours aux nouveaux outils de capital-risque en faveur des PFR et des PRITI. Un volume raisonnable de prêts aux PRITS permettrait donc d'augmenter la valeur absolue de l'enveloppe de prêts accordés aux PRI et aux PRITI, tout en préservant la note de crédit du FIDA.
34. Grâce à sa note de crédit très satisfaisante, les taux d'intérêt du FIDA restent très inférieurs à ceux que ces pays obtiennent sur le marché, comme en témoigne la marge qu'acquittent actuellement ceux d'entre eux qui parviennent à se financer en partie sur les marchés. Au total, il y aurait donc un effet d'allègement net de la charge du service de la dette de l'ensemble des pays, qu'il s'agisse des PFR, des PRITI ou des PRITS.
35. À la suite de l'adoption du Cadre d'emprunt intégré, les fonds seront empruntés à des taux correspondant à la note de crédit du FIDA et à son expérience sur le marché. Ainsi, le coût de ces capitaux sera probablement supérieur aux taux actuellement appliqués aux prêts à des conditions ordinaires, étant donné que ces taux sont calculés à partir des coûts de financement et des marges de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, qui correspondent à son accès au marché et à son expérience, ainsi qu'à sa note de crédit plus élevée. Pour les PRITI, cela se traduirait par des conditions de financement moins avantageuses, même s'il ne faut pas s'attendre à des marges nettement supérieures. Pour les PRITS, la suppression des échéances les plus longues limitera la bonification inhérente à ce type d'emprunts à long terme. Les PFR qui remplissent les conditions pour contracter des emprunts non concessionnels pourraient obtenir des conditions de financement légèrement plus avantageuses que celles des PRITI grâce à un subventionnement croisé ou à des financements mixtes (c'est-à-dire en utilisant des fonds propres). Diverses combinaisons de marges et d'échéances peuvent être envisagées pour maximiser l'impact opérationnel tout en minimisant les effets négatifs sur la viabilité de la dette.
36. S'il applique une stratégie financière prudente prenant en considération le double objectif qui consiste à contribuer au mieux au développement et à préserver la viabilité financière à long terme, le FIDA a la possibilité d'accroître ses ressources et d'utiliser ces ressources plus abondantes de manière à rester fidèle à sa mission, qui consiste à aider les ruraux pauvres, en particulier dans les PFR et les PRITI.

### III. Financer le rôle du FIDA dans l'architecture financière internationale

#### A. Développer la capacité financière du FIDA – sources envisageables

37. Étant donné que bon nombre des investissements nécessaires à la réalisation de l'objectif 2 décrits plus haut ont un objectif social (l'inclusion) et que leur rentabilité financière suscite des inquiétudes, l'étude de l'ODI souligne que les pays préfèrent obtenir des fonds sous forme de dons ou de prêts à des conditions concessionnelles pour ce secteur. Ce type de financement est particulièrement prisé des PFR et des PRITI qui, selon le rapport de l'ODI, apprécient davantage les financements concessionnels que l'assistance technique et la concertation sur les politiques. Les PRITS, en revanche, indiquent une préférence plus marquée pour l'assistance technique et les conseils en matière d'élaboration des politiques<sup>28</sup>.
38. Si l'on constate que les pays affichent une préférence pour les financements concessionnels, cela ne signifie pas pour autant qu'ils ne sont pas disposés à emprunter à des conditions ordinaires pour financer le secteur agricole. Une étude du Centre pour le développement mondial indique ainsi que le durcissement des conditions de financement ne compromet pas l'attrait des investissements agricoles, mais qu'il a en revanche tendance à entraîner une réaffectation des portefeuilles des pays (et de la demande des pays); cette réaffectation, qui s'opère à l'intérieur du secteur agricole, favorise un éventail différent d'investissements agricoles, caractérisé par une plus grande orientation commerciale et un intérêt plus marqué pour les infrastructures d'appui à l'agriculture<sup>29</sup>. Ces domaines correspondent à un grand nombre d'investissements dont le Ceres2030 signale qu'ils ont un rendement élevé, ainsi qu'aux nouvelles orientations que le FIDA a entrepris de donner à son portefeuille et à ses opérations depuis plusieurs années.
39. Les incidences pour le FIDA sont claires. Si les contributions à la reconstitution des ressources restent le socle du financement du FIDA, à leur niveau actuel, elles seront loin d'être à la hauteur du rôle que le Fonds doit jouer pour combler le déficit de financement afin d'atteindre l'objectif 2 et de réussir à doubler son impact d'ici à 2030. Comme le soulignent les auteurs du rapport du Ceres2030, du rapport de l'ODI et du rapport de l'Université de Duke, ainsi que de nombreux autres observateurs, il est indispensable que le FIDA utilise de manière viable le levier financier associé à ses ressources de base afin d'être en mesure de réduire de manière significative le déficit de financement. À cet égard, le bon résultat de la reconstitution des ressources pour le cycle de FIDA12, la note de crédit AA+ qu'il a obtenue, récemment confirmée par Fitch, la récente adoption du Cadre d'emprunt intégré et le renforcement en cours du système de gestion des risques sont autant d'atouts qui placent le FIDA en meilleure position pour mettre son avantage comparatif au service de la réalisation de l'objectif 2 et des objectifs en matière de climat qui vont de pair avec cet objectif.
40. Le principal enjeu consiste à convenir d'une voie qui permettra d'accroître de manière viable les ressources du FIDA. Le fait de porter une plus grande attention à la conception et à l'efficacité des programmes contribuera à en accroître l'impact. Toutefois, comme le montre le tableau 3 ci-dessus, la majeure partie du doublement attendu devra provenir à la fois de l'augmentation des ressources de base du FIDA et de l'utilisation efficace du levier financier que recèle cet accroissement des fonds propres. Il conviendra également d'envisager de faire appel à d'autres innovations financières permettant de tirer le maximum du bilan du FIDA ou de développer sa capacité globale de financement. Les différentes

<sup>28</sup> Prizzon, A., Y. Chen, M.A. Jalles d'Orey, *et al.* « External finance in rural development: a synthesis of country perspectives », rapport établi par l'ODI, Londres, 2020.

<sup>29</sup> Morris, S. et J. Lu. « Lending Terms and Demand for IFAD Projects », document d'orientation n° 160, Centre pour le développement mondial, Washington, 2019.

modalités de financement, qui doivent être envisagées et optimisées selon des combinaisons qui se renforcent mutuellement, sont récapitulées ci-après:

- a. **Ressources supplémentaires apportées par les donateurs.**  
L'augmentation des contributions des donateurs à FIDA12 confirme l'idée que ces ressources continueront de constituer le socle de la capacité de financement du FIDA. Deux questions essentielles se posent: quelle est l'ampleur des apports supplémentaires que l'on peut raisonnablement attendre des prochaines reconstitutions des ressources, et dans quelle mesure les reconstitutions à venir seront-elles à la hauteur des besoins de financement correspondant au rôle du FIDA dans l'architecture internationale et permettant de combler le déficit de financement en vue de la réalisation de l'objectif 2? Il convient d'examiner les multiples moyens d'accroître les ressources des donateurs, notamment l'émission d'obligations adossées aux contributions attendues, l'augmentation substantielle des prêts concessionnels de partenaires, les remboursements anticipés et d'autres formes de renforcement des fonds propres.
- b. **Effet de levier sur le bilan du FIDA.** Le Cadre d'emprunt intégré récemment approuvé constitue une base solide pour utiliser prudemment l'effet de levier sur le bilan du FIDA afin d'accroître l'aide aux PFR, aux PRITI et aux PRITS. Si tous les pays, en particulier les PFR et les PRITI, privilégient les financements sous forme de dons, la disponibilité de ces financements est limitée; cela signifie nécessairement que certains besoins non satisfaits en vue de la réalisation de l'objectif 2, en particulier ceux dont le rendement financier est plus élevé, devront être financés par des prêts ou en associant des prêts et des dons, en tenant dûment compte des questions de viabilité de la dette. C'est le cas notamment des investissements dans les filières et dans les petites infrastructures rurales (par exemple, installations de stockage, routes, irrigation, etc.) de nature à faciliter la commercialisation.

À terme, il faudra que le FIDA puisse utiliser toute la gamme d'outils s'il veut optimiser l'effet de levier sur son bilan. À l'heure actuelle, le Cadre d'emprunt intégré autorise les emprunts auprès d'entités souveraines et d'IFI, ainsi que les placements privés. Les emprunteurs bien notés, tels que le FIDA, ont accès à une gamme d'outils qui comprend généralement les emprunts sur les marchés. Le recours à ce type d'emprunts permettrait de se financer sur les marchés avec davantage d'efficacité, de diversifier le cercle d'investisseurs et de disposer de plus de souplesse dans la gestion des liquidités. L'émission d'obligations vertes et d'autres obligations thématiques irait dans le sens de l'engagement souscrit par le FIDA en faveur de l'action climatique, tout en contribuant à diversifier le cercle d'investisseurs du FIDA.

Cependant, la capacité du FIDA à s'appuyer davantage sur son bilan pour exercer un effet de levier a des limites, en particulier en l'absence de nouvelle augmentation des fonds propres. La note que Fitch a attribuée au FIDA repose sur un postulat clé: le ratio d'endettement (dettes/fonds propres) restera limité à 50% à moyen terme, un coefficient à comparer au plafond prudentiel interne actuellement fixé à 35%. Le ratio d'endettement maximum de 50% retenu par Fitch signifie que, compte tenu du niveau actuel des fonds propres, soit environ 7 milliards d'USD, et en considérant que tous les autres paramètres concernant les risques et la liquidité restent inchangés, la marge de manœuvre pour souscrire des emprunts supplémentaires se limite à environ 2,3 milliards d'USD. Ce montant est très inférieur au volume d'emprunts nécessaire pour prendre en charge un doublement (ou ne serait-ce qu'une augmentation significative) du programme de prêts et dons. Par conséquent, compte tenu du plafonnement du ratio d'endettement à 50%, une augmentation de l'activité opérationnelle au-delà du volume correspondant à la marge de manœuvre actuelle en matière d'emprunt ne

serait possible qu'à condition que les fonds propres augmentent. Cet accroissement pourrait prendre la forme d'une hausse des contributions aux reconstitutions des ressources ou d'augmentations de capital.

Parmi les autres possibilités à étudier pour tirer le maximum du bilan figurent les garanties de premières pertes et les achats de réductions d'intérêts, afin d'attirer un volume important de capitaux privés vers des projets et des programmes utiles, en particulier dans les PFR et les PRITI. Mettre en place des initiatives de ce type suppose de s'appuyer sur les résultats déjà obtenus en matière de prêts au secteur privé, qui n'en sont actuellement qu'à leurs débuts. Des succès supplémentaires dans la mise en œuvre du Programme de participation du secteur privé au financement seraient probablement nécessaires avant qu'il soit possible d'exploiter pleinement ces possibilités.

- c. **Développer la capacité du FIDA.** Dans un monde idéal, après s'être mis d'accord sur le rôle du Fonds dans la réalisation de l'objectif 2, les pays membres porteraient les fonds propres du FIDA au niveau nécessaire pour lui donner les moyens de s'en acquitter. Cependant, en raison des contraintes qui sont connues, notamment d'ordre budgétaire, il faut impérativement envisager d'autres méthodes qui permettraient de financer de manière viable le rôle défini pour le FIDA. Il existe également plusieurs solutions qui pourraient donner la possibilité d'étendre encore le champ des opérations du FIDA.
- **Capital remboursable.** Les pays donateurs pourraient investir dans des fonds gérés par le FIDA pour appuyer des aspects bien précis de son mandat. Ces fonds, qui feraient toujours partie des actifs des pays contributeurs, devraient donc, à terme, leur être restitués, et seraient assortis d'un taux de rendement défini. En raison de la marge de manœuvre limitée dont dispose le FIDA en matière d'emprunts, comme il a déjà été expliqué, ces sommes ne figureraient pas au bilan du FIDA, mais seraient détenues dans des fonds fiduciaires administrés par le FIDA. Étant donné que ces fonds hors bilan financeraient certains éléments des opérations de base du FIDA, ils produiraient le même effet opérationnel et le même impact que ses ressources de base. À titre d'exemples de ce type de fonds, citons le Programme de portefeuille de prêts conjoints (MCP), à la Société financière internationale, le Fonds « Grandir ensemble en Afrique », à la BAfD et le Fonds de cofinancement chinois pour l'Amérique latine et les Caraïbes, à la BIAD.
  - **Réaffectation de droits de tirage spéciaux (DTS).** Les pays qui disposent d'un excédent de DTS pourraient envisager d'en investir une partie dans les fonds remboursables qu'il est proposé de mettre en place. Ces fonds pourraient bénéficier d'un rendement équivalent à celui que les pays contributeurs versent au Fonds monétaire international, de sorte qu'à terme, cette réaffectation ne leur coûterait rien. Certes, les pays contributeurs assumeraient les risques de crédit associés aux investissements dans ces fonds, mais ces risques seraient considérablement atténués grâce à une sélection encore plus rigoureuse des projets et, si nécessaire, à la mise en place de dispositifs appropriés de garantie du risque de crédit. Un investissement sous forme de capital remboursable d'un montant modeste, compris entre 5 et 10 milliards d'USD, permettrait de prendre en charge une part non négligeable de l'augmentation du volume de projets qu'il serait possible de financer par des prêts. Les pays qui disposent d'un excédent de DTS peuvent également envisager d'injecter une partie de ces fonds au bilan du FIDA, sous la forme de prêts concessionnels de partenaires.

- **Financement de l'action climatique.** À l'échelle mondiale, la proportion de financements climatiques affectée aux petits producteurs agricoles est aujourd'hui inférieure à 2%<sup>30</sup>. Cette part est dramatiquement insuffisante, étant donné la place centrale qu'occupe l'agriculture dans les priorités d'action climatique à l'échelle mondiale et compte tenu des conséquences des changements climatiques particulièrement graves que subissent les petits producteurs agricoles. Les initiatives en cours (le Programme élargi d'adaptation de l'agriculture paysanne et le Programme pour la résilience du monde rural, par exemple), et les fermes engagements en faveur du financement climatique qui devraient être honorés au cours de FIDA12 témoignent de la solidité de la détermination du FIDA à s'associer à l'action climatique entreprise à l'échelle mondiale (adaptation et atténuation). Les efforts déployés par le FIDA pour obtenir que les fonds mondiaux pour le climat (par exemple, le Fonds vert pour le climat et le Fonds pour l'adaptation) lui accordent des volumes de ressources nettement plus importants pourraient être intensifiés et méritent un appui vigoureux de la part des pays membres.

## B. Adapter le FIDA aux objectifs visés

41. Afin de compléter et d'accompagner cet essor important des activités opérationnelles du FIDA, la direction doit redoubler d'efforts pour renforcer l'efficacité opérationnelle du Fonds. Au cours de FIDA11, la direction a entrepris de grandes réformes institutionnelles et opérationnelles, notamment une décentralisation poussée de son personnel et de ses activités, ainsi que le développement de la collaboration et des cofinancements avec ses partenaires internationaux de développement. Ces réformes ont déjà produit des effets très bénéfiques, comme en témoignent les évaluations externes de l'efficacité du FIDA, qui sont globalement favorables (voir l'encadré 1).
42. Lors des consultations sur FIDA12, la direction a pris acte de la nécessité de faire davantage pour renforcer la capacité du FIDA à gérer efficacement un programme d'opérations plus étoffé et plus complexe. La direction a également fait valoir qu'elle avait élaboré un Plan de gestion des personnes, des processus et des technologies, adopté par le Conseil d'administration en avril 2020, qui vise à permettre au FIDA de disposer de ressources humaines suffisantes, de processus institutionnels efficaces et des solutions technologiques nécessaires pour amplifier et approfondir ses résultats en matière de développement.
43. Le premier élément de ce triptyque, les « personnes », est fondamental. Dans le cadre de ce plan, l'attention actuellement portée à la reconversion et au perfectionnement ainsi qu'à l'amélioration de la gestion des talents (et aux systèmes qui les sous-tendent) est importante, mais l'analyse proposée dans le présent document montre qu'il est urgent d'amplifier les activités opérationnelles du FIDA et d'élargir ses domaines d'intervention dans la sphère du développement rural. Il faudra redoubler d'efforts pour développer les capacités techniques du FIDA, tant à Rome que dans les bureaux de pays, afin qu'il soit à même d'exécuter un programme de prêts et dons beaucoup plus étoffé et d'accompagner les nouvelles activités du FIDA dans les domaines des infrastructures rurales et villageoises, du développement des filières et du secteur privé rural. Si les capacités dans ces domaines ne sont pas développées, quand bien même le FIDA disposerait d'une capacité financière plus importante, il ne sera probablement pas en mesure d'intervenir aussi bien et aussi vite qu'il le faudrait pour produire un impact significatif sur la réalisation de l'objectif 2.

<sup>30</sup> Chiriac, S., B. Naran et A. Falconer. « Examining the finance gap for small-scale agriculture Londres: Climate Policy Initiative », 2020.

44. L'élément de ce plan qui concerne les « processus » est également important, car la transformation des processus permettra de dégager des ressources à réorienter en faveur de la gestion financière et de la gestion opérationnelle. En raison de sa petite taille, le FIDA consacre aux coûts administratifs une part qui est déjà très élevée; de ce fait, il est difficile de placer le renforcement de l'impact sur le développement au premier rang des priorités budgétaires. Il ressort de précédentes études réalisées qu'au FIDA, un trop grand nombre de processus ne sont pas encore automatisés, et qu'il est possible de les faire évoluer en s'inspirant des bonnes pratiques d'autres IFI comparables, dans lesquelles la transformation des processus a permis de simplifier les dossiers, les contrôles et les vérifications. Parmi les aspects importants figurent les méthodes et procédures de décaissement, des activités dont la transformation permettrait de faire des économies. Le FIDA serait ainsi en mesure de tirer pleinement parti des modifications déjà apportées à ses systèmes, par exemple la mise en place du portail clients et d'un dispositif d'évaluation des risques, et par conséquent de réduire le recours à des opérations de traitement manuel. De même, l'analyse d'autres procédures administratives manuelles déjà entreprise afin de les faire évoluer devrait être accélérée et élargie, ce qui permettra de dégager les ressources nécessaires pour étoffer le programme opérationnel et le financer. En ce qui concerne les finances, la direction a aussi pris récemment un certain nombre de mesures pour renforcer la gestion financière du FIDA afin de se préparer à une augmentation des activités d'emprunt et de contribuer à la qualité de sa note de crédit. À l'avenir, la direction prévoit de poursuivre l'amélioration des systèmes et méthodes de gestion actif-passif afin d'accompagner l'évolution du bilan du FIDA. À cet égard, un nouveau cadre de gestion actif-passif a été mis en place en 2021, et le dispositif de gestion des risques sera unifié et renforcé. Ces mesures, associées aux autres outils dont dispose le Conseil d'administration, renforceront sa capacité de surveillance des risques institutionnels en général et des risques financiers en particulier.

## Encadré 1

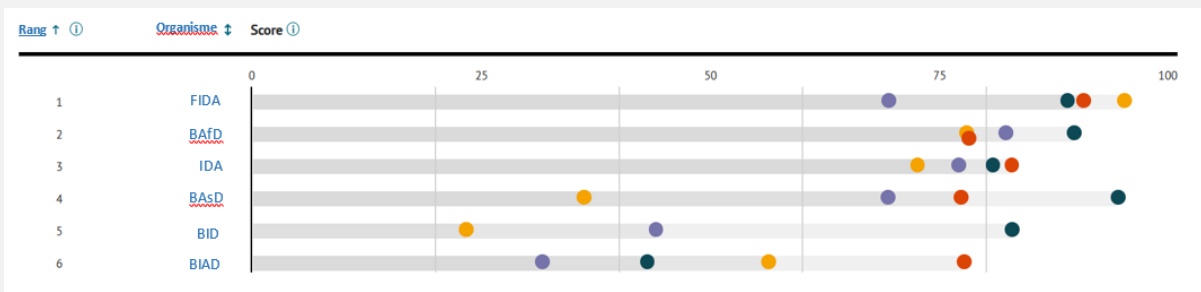
**Évaluations externes de l'efficacité du FIDA**

Un certain nombre d'institutions publient des évaluations de l'efficacité de l'APD. La plupart de ces évaluations sont fondées sur des indicateurs établis par le Partenariat mondial pour la coopération efficace au service du développement en vue de renforcer le développement durable<sup>31</sup>. Selon les deux évaluations les plus récentes (publiées en 2021 et 2019), l'efficacité du FIDA en tant qu'organisme d'aide publique est jugée très satisfaisante.

L'évaluation comparative la plus récente a été publiée par le Centre pour le développement mondial, en mai 2021. Cet indice de **qualité de l'aide publique au développement (QuODA)** mesure et compare les organismes d'aide publique au développement en se fondant sur les indicateurs quantitatifs qui influent le plus sur l'efficacité et la qualité du développement<sup>32</sup>. Cette évaluation est structurée en fonction de quatre dimensions: la hiérarchisation des priorités, l'appropriation, la transparence et le déliement de l'aide, et l'évaluation. Le graphique ci-après permet de comparer l'évaluation du FIDA avec celle des autres IFI retenues dans l'enquête QuODA réalisée par le Centre pour le développement mondial. Le principal constat est le suivant:

« **Le Fonds international de développement agricole (FIDA) se classe au premier rang pour ce qui est de la qualité de l'APD dans son ensemble.** Il s'est classé parmi les 10 premiers pour chacune des quatre dimensions et 1<sup>er</sup> pour la transparence et le déliement de l'aide. Le FIDA se classe au 4<sup>e</sup> rang pour les critères d'appropriation et d'évaluation, en raison de la forte convergence avec les objectifs des pays partenaires et de la grande qualité des dispositifs d'évaluation. Il se classe 7<sup>e</sup> en ce qui concerne la hiérarchisation des priorités et obtient de bons résultats pour les indicateurs mesurant l'attention portée à la lutte contre la pauvreté et la part de l'APD qui parvient aux pays partenaires<sup>33</sup>. »

Le FIDA arrive en tête de tous les organismes d'aide publique au développement dans les domaines de la **transparence et du déliement de l'aide**, ce qui témoigne du sérieux avec lequel il rend des comptes à l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide et du fait que l'aide qu'il apporte est entièrement déliée. Il est important d'observer que le FIDA **obtient le score le plus élevé de toutes les organisations internationales en ce qui concerne l'évaluation, avec une note particulièrement bonne pour la gestion axée sur les résultats.** L'évaluation est un domaine clé pour les donateurs, car l'évaluation indépendante et la gestion axée sur les résultats sont **des mécanismes de contrôle essentiels qui permettent de rendre compte de l'utilisation des ressources apportées par les donateurs.** En ce qui concerne la hiérarchisation des priorités, son classement relativement bas est dû au score médiocre qu'il obtient pour le critère de l'appui aux biens publics mondiaux, ce qui s'explique en partie par son mandat et sa mission, qui consistent à concentrer son action sur les petits producteurs et la sécurité alimentaire.

**Qualité de l'aide publique au développement – scores d'un certain nombre d'organismes**

Le Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN), qui regroupe 18 pays et dont le secrétariat est hébergé par l'Organisation de coopération et de développement économiques, a pour mission d'évaluer la performance des principales organisations multilatérales. La méthodologie du MOPAN consiste à évaluer cinq aspects de leur performance: les quatre premiers concernent l'efficacité de l'organisation sur les plans de la gestion stratégique, la gestion opérationnelle, la gestion des relations et la gestion des performances, et le cinquième concerne les résultats. Ces cinq domaines se subdivisent en 12 indicateurs de performance.

La dernière évaluation de la performance du FIDA, qui portait sur la période 2017-2018, a été publiée en avril 2019<sup>34</sup>. Les principales constatations sont les suivantes:

- « **Les évaluateurs constatent que le FIDA est une organisation agile, réactive et performante.** La stratégie, l'architecture organisationnelle et le modèle opérationnel du Fonds sont tous très bien adaptés à l'exécution du mandat du FIDA et sont suffisamment souples pour se plier à un contexte mondial en mutation et à l'évolution des besoins et des priorités des États membres.
- [...] **Le Fonds ne cesse de contribuer à réduire la pauvreté rurale et continue d'obtenir des résultats très utiles au regard des besoins et des priorités de ses États membres.** La durabilité et l'efficacité restent toutefois des domaines à améliorer, bien que l'équipe d'évaluation ait observé une évolution qui va dans le bon sens.

<sup>31</sup> Voir OCDE, Comité d'aide au développement, <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/>.

<sup>32</sup> Voir Ian Mitchell, Rachael Calleja et Sam Hughes, **The Quality of Official Development Assistance**, Centre pour le développement mondial, à l'adresse <https://www.cgdev.org/sites/default/files/QuODA-brief-2021.pdf>.

<sup>33</sup> *Ibid*, p. 2.

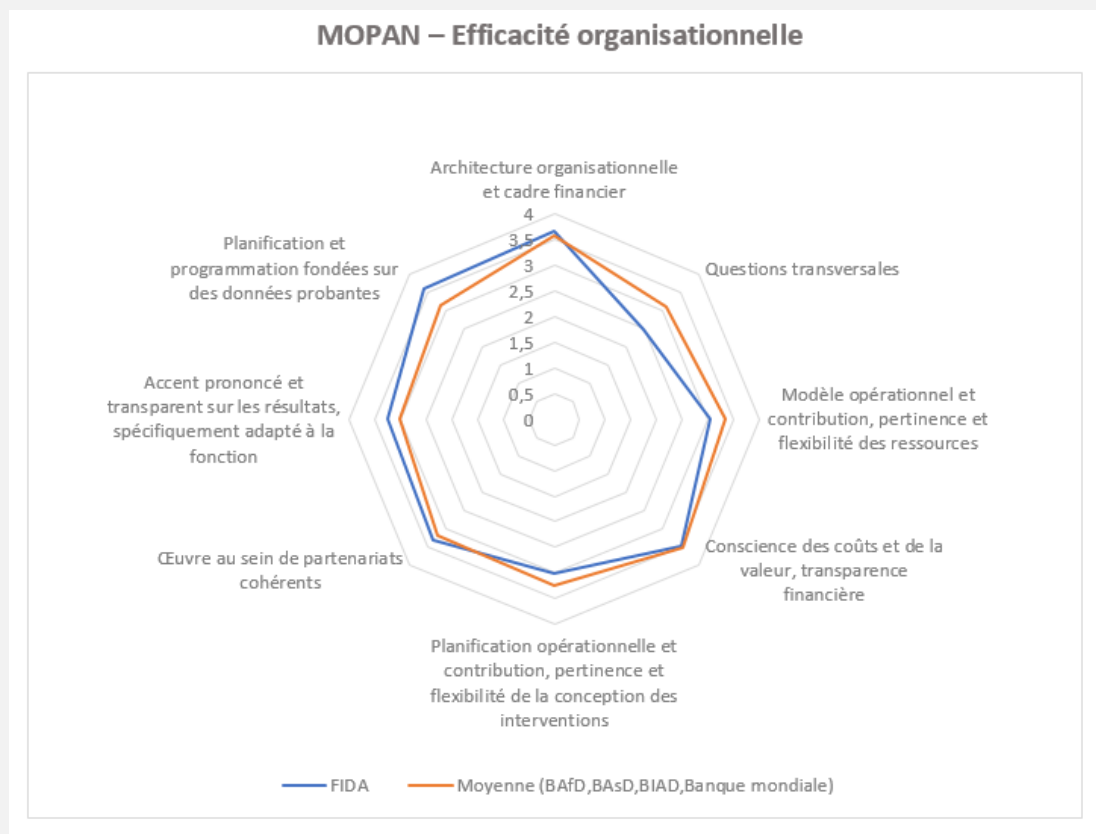
<sup>34</sup> Voir [IFAD Report.pdf \(mopanonline.org\)](#).



- **Au FIDA, la culture du résultat est solide et se renforce encore, et les fonctions chargées d'évaluer et de rendre des comptes demeurent robustes [...].** Dans les domaines où la situation pourrait être plus solide – tout particulièrement en ce qui concerne le rythme de décaissement – **le FIDA progresse ou s'emploie activement à remédier aux lacunes institutionnelles dont il a été constaté qu'elles étaient liées à des résultats relativement plus faibles.** D'importantes réformes sont en cours, notamment la décentralisation, qui vise à redéployer les ressources du FIDA aux niveaux régional et national<sup>35</sup>. »

Le rapport d'évaluation met en évidence cinq principaux atouts: i) un mandat clair s'appuyant sur un cadre stratégique bien structuré qui est en phase avec le Programme 2030; ii) des consultations intensives organisées à intervalles réguliers qui garantissent la pertinence et la réactivité de son organisation; iii) une approche transparente et rigoureuse de l'allocation des ressources; iv) une solide culture du résultat qui s'appuie sur une infrastructure de résultats bien conçue; v) des progrès manifestes sur la voie de la budgétisation axée sur les résultats. Les évaluateurs relèvent également cinq domaines dans lesquels des améliorations sont possibles: i) la rapidité des décaissements doit encore s'améliorer; ii) l'analyse des capacités institutionnelles doit être renforcée; iii) les lacunes dans les stratégies de ciblage affaiblissent l'approche du FIDA; iv) l'évaluation des travaux axés sur les connaissances doit progresser; v) l'intégration des données concernant la performance et des enseignements tirés de l'expérience pourrait être plus systématique. Il convient de noter que le FIDA a par la suite accéléré les décaissements, et qu'il est convenu de réviser sa politique de ciblage durant la période de FIDA12.

Le diagramme ci-après permet de comparer les notes attribuées au FIDA dans la dernière évaluation du MOPAN portant sur l'efficacité organisationnelle avec la moyenne des notes attribuées à la BAfD, à la BASD, à la BIAD et à la Banque mondiale<sup>36</sup>. Ces institutions de référence disposent d'importants portefeuilles de financements concessionnels et non concessionnels. Le FIDA soutient avantageusement la comparaison avec ces institutions; il obtient des notes légèrement inférieures pour les cadres organisationnels et financiers et les thématiques transversales, et des notes plus élevées pour les partenariats, la culture du résultat et la prise en compte des données factuelles. Il convient de noter que ces enquêtes ont été achevées avant les récentes réformes du modèle opérationnel (notamment la décentralisation) et de l'architecture financière du FIDA.



<sup>35</sup> *Ibid.* Résumé, page 7.

<sup>36</sup> Cette analyse repose sur les évaluations détaillées de ces cinq institutions. Il est à noter que, pour trois des cinq institutions (BAfD, BIAD et Banque mondiale), l'évaluation détaillée des critères concernant les résultats n'est pas disponible; cet aspect a par conséquent été exclu du graphique.

## IV. Observations finales

45. Compte tenu des conclusions du Ceres2030 et d'autres études, le FIDA, se concentrant sur le créneau spécifique et l'avantage comparatif décrits plus haut, doit continuer d'accroître ses ressources, d'en tirer parti et d'améliorer l'efficacité de leur utilisation. Le Fonds, qui s'attache avant tout à venir en aide aux pauvres des zones rurales, est un élément primordial et indispensable de l'architecture internationale de financement du développement. Il doit cependant faire évoluer ses outils et ses méthodes afin d'optimiser les synergies avec d'autres institutions, notamment la Banque mondiale et les banques régionales de développement.
46. Le doublement de l'APD en faveur de l'agriculture, généralement considéré comme indispensable pour atteindre l'objectif 2, suppose que chaque élément de l'architecture de financement du développement, dont le FIDA, intensifie ses opérations. Pour le FIDA, l'effet de levier sur le bilan contribuera à cette amplification. Néanmoins, la majeure partie des ressources nécessaires pour multiplier par deux les activités opérationnelles du FIDA, ou les accroître sensiblement, devra nécessairement provenir d'une augmentation substantielle de ses fonds propres (sous forme de contributions aux reconstitutions des ressources ou d'apports de capitaux). Les États membres devraient également envisager, le cas échéant, les autres méthodes de financement suggérées (apport de fonds remboursables, plaidoyer vigoureux pour orienter une part plus importante des ressources financières allouées à l'action climatique vers l'appui aux petits producteurs agricoles, par exemple), afin d'accompagner le renforcement à venir des fonds propres du FIDA. Les populations rurales pauvres de tous les groupes de pays tireraient avantage d'une augmentation substantielle de la présence du FIDA, dont une part plus importante se ferait au profit des PFR et des PRITI. La répartition prudente de ces nouvelles ressources, en particulier des ressources empruntées, entre les PFR, les PRITI et les PRITS contribuerait à la réalisation du double objectif qui consiste à servir au mieux les objectifs de développement et à préserver la viabilité financière à long terme.