



Investir dans les populations rurales

Conseil d'administration

Cent trente-huitième session

Rome, 10-11 mai 2023

Remédier aux facteurs de fragilité par des interventions ciblées sur les moyens d'existence ruraux: réflexion sur le rôle du FIDA

Cote du document: EB 2023/138/R.2

Point de l'ordre du jour: 3

Date: 12 avril 2023

Distribution: Publique

Original: Anglais

POUR: EXAMEN

Mesures à prendre: Le Conseil d'administration est invité à examiner le contenu du présent document.

Questions techniques:

Donal Brown

Vice-Président adjoint

Département de la gestion des programmes

courriel: d.brown@ifad.org

Dina Saleh

Directrice

Division Proche-Orient, Afrique du Nord et Europe

courriel: d.saleh@ifad.org

Bettina Prato

Conseillère politique et technique supérieure

auprès du Vice-Président adjoint

Département de la gestion des programmes

courriel: b.prato@ifad.org

I. Introduction

1. **Les opérations dans les situations de fragilité ont jalonné le parcours du FIDA** depuis sa création par les Nations Unies en réponse aux crises alimentaires du début des années 1970, il y a plus de 40 ans. La fragilité est présente sous différentes formes dans de nombreuses zones rurales où le Fonds opère, et est souvent étroitement liée à la pauvreté et à l'insécurité alimentaire.
2. **Le FIDA peut obtenir des résultats positifs dans les situations de fragilité sans pour autant s'engager dans le travail humanitaire**, en s'appuyant sur une **proposition de valeur précise qui consiste à investir dans la résilience des moyens d'existence et des institutions en milieu rural**. Les coûts sont souvent plus élevés que dans les autres contextes, et le FIDA doit adapter son modèle d'exécution, mais il dispose d'outils spécifiques à cette fin.
3. **Le contexte des activités du FIDA autour de la fragilité évolue** du fait de la fréquence accrue des chocs et des crises. **La fragilité semble en outre de plus en plus complexe**, des « polycrises » résultant des effets conjugués des aléas environnementaux, géopolitiques et socioéconomiques¹ qui pèsent sur les marchés, les sociétés et les écosystèmes naturels. Aujourd'hui, de nombreuses équipes de pays du FIDA sont amenées à travailler dans des situations présentant des facteurs de fragilité – violence sociale ou forte vulnérabilité face aux chocs climatiques, par exemple –, y compris dans des pays qui ne figurent pas sur la liste de la Banque mondiale répertoriant les situations de fragilité ou de conflit, que le Fonds utilise pour le suivi des allocations de financements et des résultats.
4. Le présent document est destiné à éclairer un débat de haut niveau avec les représentants du Conseil d'administration sur le rôle du FIDA s'agissant des interventions dans les situations de fragilité, qui sont désormais de plus en plus complexes et fréquentes. Il prépare les futurs débats sur les activités prévues au titre de la Treizième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA13) pour remédier aux facteurs de fragilité et s'appuie sur le processus d'actualisation de l'approche opérationnelle du Fonds dans les situations de fragilité ou de conflit².

II. Fragilité et moyens d'existence ruraux

5. Les données de la Banque mondiale³ indiquent que **plus d'un milliard de personnes résident dans des pays exposés à des situations de fragilité ou de conflit**, et que, d'ici à 2030, près des deux tiers des populations extrêmement pauvres, soit quelque 360 millions de personnes, vivront dans ces pays. Aux termes de la définition élargie de la fragilité mise au point par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 86% des personnes extrêmement pauvres – qui vivent pour la plupart en milieu rural – se trouveront dans des situations de fragilité⁴.
6. Dans sa Stratégie d'engagement dans les pays présentant des situations de fragilité de 2016⁵, le FIDA **définit la fragilité** comme étant « une situation de grande vulnérabilité aux chocs, naturels ou provoqués par l'homme, qui s'accompagne souvent d'un risque élevé de violence et de conflit ». Il apporte également les précisions suivantes: « La faiblesse des structures de gouvernance et le manque de capacités des institutions constituent un commun dénominateur et

¹ Forum économique mondial, 2023. *The Global Risks Report 2023*.

² Les activités du Fonds dans les contextes fragiles sont exposées dans le Modèle opérationnel et le cadre de financement de FIDA13, qui seront examinés en juin 2023, et des directives opérationnelles détaillées destinées aux équipes du FIDA qui travaillent dans des situations de fragilité sont en cours d'élaboration en vue de leur intégration – conformément à un engagement pris au titre de FIDA12 – dans un document d'orientation actualisé qui devrait être achevé d'ici au troisième trimestre 2023.

³ Banque mondiale, 2021. *Data total population in fragile and conflict affected situations*. [Disponible à cette adresse](#).

⁴ OCDE, 2022. *États de fragilité 2022*. L'OCDE mesure la fragilité à partir de 57 indicateurs portant sur six dimensions – économie, environnement, capital humain, politiques, sécurité et société.

⁵ [EB 2016/119/R.4](#).

une conséquence des situations de fragilité. En règle générale, les situations de fragilité créent un environnement peu favorable à une transformation inclusive et durable du monde rural; elles se caractérisent par des crises prolongées et/ou périodiques ayant des répercussions fréquentes sur l'agriculture paysanne et la sécurité alimentaire. » Cette définition, bien que fondée sur la notion de faiblesse des institutions et la possibilité de conflits – comme l'approche de la Banque mondiale s'agissant des situations de fragilité ou de conflit –, peut, à l'instar de la définition de l'OCDE, prendre en compte un ensemble plus large de facteurs de fragilité et **est spécifiquement axée sur la question de savoir s'il existe un environnement favorable à une transformation inclusive et durable du monde rural**. Elle peut s'appliquer, à des degrés divers, aux différents contextes ruraux locaux et à différentes périodes.

7. Dans les trois définitions, la faiblesse des structures de gouvernance et le manque de capacités des institutions sont des facteurs déterminants et une conséquence de la fragilité. Pour le FIDA, en effet, la **capacité des institutions publiques à proposer des services et des investissements de base en milieu rural et à assurer une bonne gouvernance est essentielle** à la transformation rurale et au modèle opérationnel du Fonds, lequel repose sur l'exécution de programmes dirigés par les pays⁶. De toute évidence, les capacités des institutions publiques sont souvent limitées dans les zones rurales reculées, sans nécessairement que cela constitue une fragilité. Cependant, lorsque des capacités limitées se conjuguent à une exposition récurrente à des chocs, les fonctions essentielles du secteur public (assurer la sécurité, notamment) peuvent être compromises de sorte que des solutions adaptées seront nécessaires pour sortir de la pauvreté.
8. **La définition de la fragilité donnée par le FIDA rappelle qu'un risque élevé de violence (y compris de violence sociale en raison des inégalités)** accompagne souvent la faiblesse des institutions et l'exposition récurrente ou prolongée à des chocs. Cette question est tout à fait pertinente au regard du mandat du Fonds, étant donné le lien étroit entre les conflits et l'insécurité alimentaire⁷. Parmi les types de chocs souvent associés à la fragilité, **la définition du FIDA insiste sur la vulnérabilité face aux chocs climatiques**, notamment aux phénomènes climatiques extrêmes⁸.
9. **Ces dimensions de la fragilité se renforcent souvent mutuellement.** Dans un document présenté au Conseil d'administration en décembre 2022⁹, le FIDA a réfléchi aux **interactions entre les changements climatiques et les conflits**; l'incidence des changements climatiques sur les inégalités – qui sont susceptibles d'alimenter des conflits – est également mise en évidence dans le sixième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat¹⁰. Des publications spécialisées indiquent que les changements climatiques sont un « **multiplicateur de menaces** » lorsqu'ils s'ajoutent à d'autres facteurs à l'origine

⁶ Par exemple, la Synthèse d'évaluations sur la performance des pouvoirs publics dans le cadre des opérations appuyées par le FIDA, réalisée en 2022 par le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA, a mis en évidence « une faible appropriation par les pouvoirs publics, un désintérêt pour les projets, une instabilité politique, et une participation et une présence insuffisantes » des ministères concernés dans les situations de fragilité.

⁷ D'après le Rapport mondial sur les crises alimentaires de 2022, les conflits ont été la principale cause des crises alimentaires en 2021, et les six pays se classant au niveau 5 d'insécurité alimentaire (stade de « catastrophe ») selon le Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire et figurant parmi les foyers de famine répertoriés en octobre 2022 par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Programme alimentaire mondial (PAM) étaient des pays en situation de fragilité ou de conflit. PAM et FAO, 2022. *Hunger Hotspots. FAO-WFP Early Warnings on Acute Food Insecurity: October 2022 to January 2023 Outlook*.

⁸ FIDA, avril 2019. Le Programme spécial du FIDA pour les pays comportant des situations de fragilité définit la « fragilité environnementale » comme étant une vulnérabilité face aux risques naturels liée à la conjonction d'une exposition et d'une faible gouvernance.

⁹ FIDA, 8 décembre 2022. Le financement climatique au service des systèmes alimentaires: nouveaux horizons pour le FIDA. [EB 2022/137/R.2](#).

¹⁰ Disponible [à cette adresse](#).

de conflits¹¹. **Les interactions entre les dimensions de la fragilité et leurs répercussions sur l'alimentation et l'agriculture sont une source de préoccupation croissante** pour différentes institutions de financement du développement. Ce point a été rappelé dans la récente Approche stratégique de la Banque européenne d'investissement en matière de fragilité et de conflit, par exemple, et dans des documents similaires de la Banque africaine de développement et de la Banque asiatique de développement, entre autres¹².

10. **La fragilité a augmenté** ces dernières années: l'OCDE a fait état en 2022 du nombre de situations de fragilité le plus élevé jamais enregistré, lesquelles concernent la plupart du temps des pays à revenu intermédiaire. Dans le même temps, on a également assisté à une intensification de la dégradation de l'environnement et des changements climatiques, et à deux crises mondiales majeures.
11. **La première de ces crises a été causée par la pandémie de COVID-19**, responsable de pertes énormes de vies humaines et de moyens d'existence, d'une augmentation de l'insécurité alimentaire et de perturbations sur les marchés agricoles. Les données de la Banque mondiale indiquent qu'on s'attend dans toutes les régions à une croissance du revenu par habitant inférieure à celle enregistrée avant la pandémie¹³ et que, dans les situations de fragilité ou de conflit, les revenus moyens par habitant devraient même diminuer d'ici à 2024. Une augmentation notable de l'insécurité alimentaire a été constatée dans les pays à faible revenu fragiles – la population en situation d'insécurité alimentaire a presque doublé dans ces pays, passant de 46,2 millions en 2019 à 90,7 millions en 2022, alors que, dans les autres pays à faible revenu, elle est passée de 9,3 millions à 14 millions.
12. **La seconde crise était largement associée à la guerre qui a éclaté en Ukraine en 2022**. Les travaux menés par le FIDA pour déterminer l'incidence de cette crise sur les moyens d'existence ruraux ont permis de mettre en évidence des hausses de coûts généralisées des produits alimentaires, des engrais, des carburants et des matériaux de construction dans toutes les régions, hausses qui ont également grevé les budgets des projets financés par le Fonds, notamment dans les petits États insulaires en développement et les pays fortement dépendants des marchés internationaux.
13. **Ces crises ont contribué à instaurer une fragilité dans des pays qui ne figuraient pas sur la liste des situations de fragilité ou de conflit**, ce qui a remis en question les définitions de la fragilité et de la résilience¹⁴, et a participé à l'érosion de la confiance placée par le public dans les institutions et à la polarisation sociale¹⁵. Ces crises ont en outre laissé entrevoir la nécessité d'accorder davantage d'attention aux dimensions économiques et sociales de la fragilité, notamment la grande vulnérabilité face aux chocs qui se produisent sur les marchés internationaux et l'incidence de la pandémie sur les inégalités sociales.
14. Les récentes crises ont demandé aux institutions de financement du développement, dont fait partie le FIDA, de concilier **l'accent mis sur le développement à long terme et la capacité à s'adapter à l'évolution des besoins**, et de s'efforcer de mobiliser des ressources pour relier les interventions dans les situations de crise à l'investissement à long terme, à un moment où les dépenses humanitaires ont souvent pris le pas sur l'aide au développement (un cas de figure fréquent dans les situations de fragilité – voir la figure 1). L'une de leurs

¹¹ FIDA, novembre 2022. IFAD Briefing Note – Climate and Conflict: What does the evidence show?

¹² Voir par exemple la Banque européenne d'investissement, 2022. *Approche stratégique de la BEI en matière de fragilité et de conflit*.

¹³ Banque mondiale, 2023. *Perspectives économiques mondiales*.

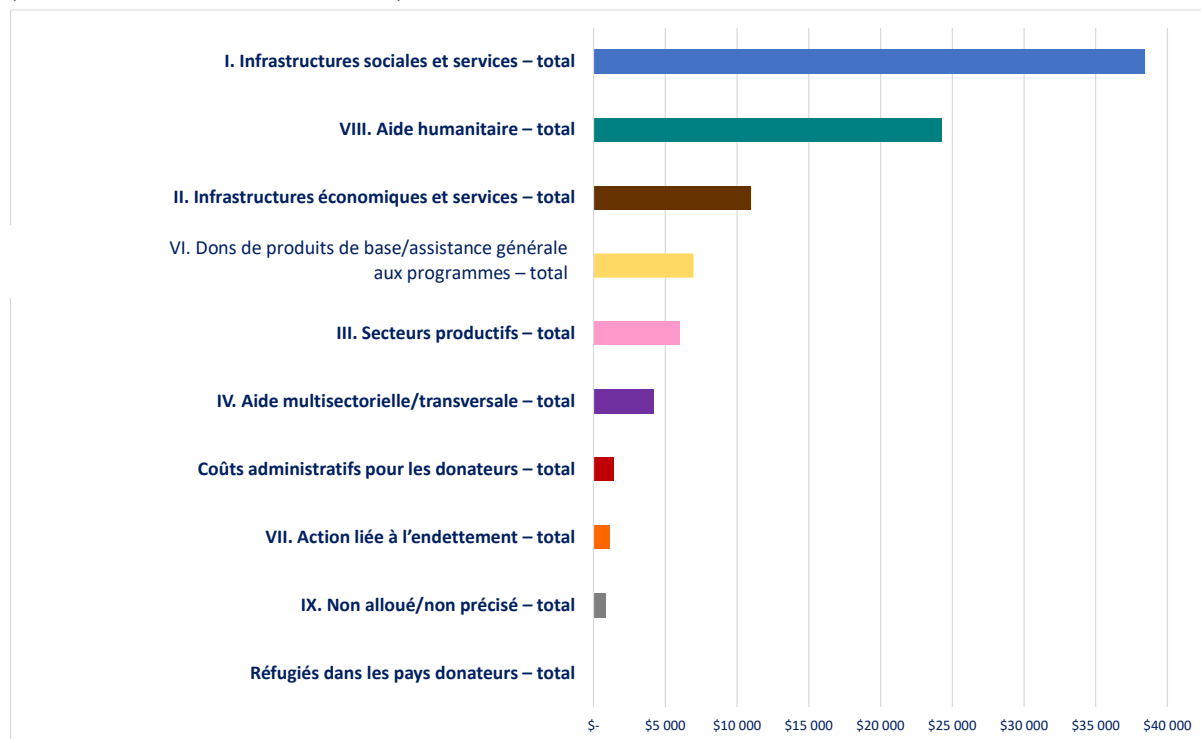
¹⁴ Fund for Peace, 2022. *Fragile States Index 2022 – Annual Report*.

¹⁵ Organisation des Nations Unies, 3 août 2022. *Global Impact of War in Ukraine: Energy Crisis*.

préoccupations communes a été de déterminer comment préserver un portefeuille de financements viable alors que de nombreux emprunteurs se retrouvaient en proie à des difficultés financières prolongées.

Figure 1

Aide publique au développement dans les situations de fragilité, par secteur (2021)¹⁶
(Décaissements bruts, en millions d'USD)



Source: Figure élaborée à partir des données relatives aux États de fragilité de l'OCDE (ressources disponibles [à cette adresse](#)).

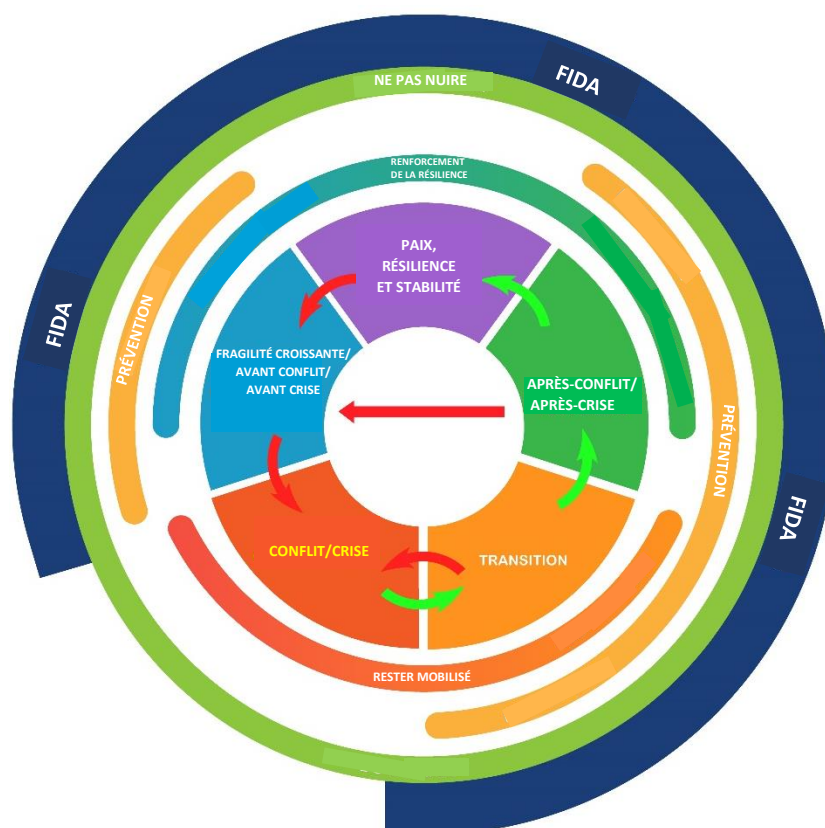
III. Approche du FIDA et expérience acquise à ce jour

15. **Le FIDA possède une expérience de plusieurs décennies des situations de fragilité, qui s'appuie sur des outils spécialisés**, axés pour certains sur des dimensions précises de la fragilité – comme les conflits – et pour d'autres sur des stades de fragilité déterminés – crise ou relèvement, par exemple. La mise au point d'outils de ce type s'est accélérée au cours des 15 à 20 dernières années. En 2006, le Fonds a adopté une **Politique en matière de prévention des crises et de redressement¹⁷**, suivie de **Directives pour le relèvement rapide après une catastrophe**. En 2016, il a adopté une **Stratégie d'engagement dans les pays présentant des situations de fragilité**. Un **Programme spécial pour les pays comportant des situations de fragilité** a été conçu en 2019 pour appuyer la mise en œuvre de cette stratégie. Le FIDA a également défini en 2022 une stratégie relative aux **petits États insulaires en développement**, un groupe qui partage des facteurs de fragilité spécifiques. La capacité du Fonds à agir dans diverses situations de fragilité (mais pas dans toutes) grâce à ces outils est illustrée à la figure 2.

¹⁶ D'après la définition de la fragilité élaborée par l'OCDE.

¹⁷ FIDA, 20 avril 2006. Politique du FIDA en matière de prévention des crises et de redressement. [EB 2006/87/R.3/Rev.1](#).

Figure 2
Rôle et expérience du FIDA aux différents stades de fragilité



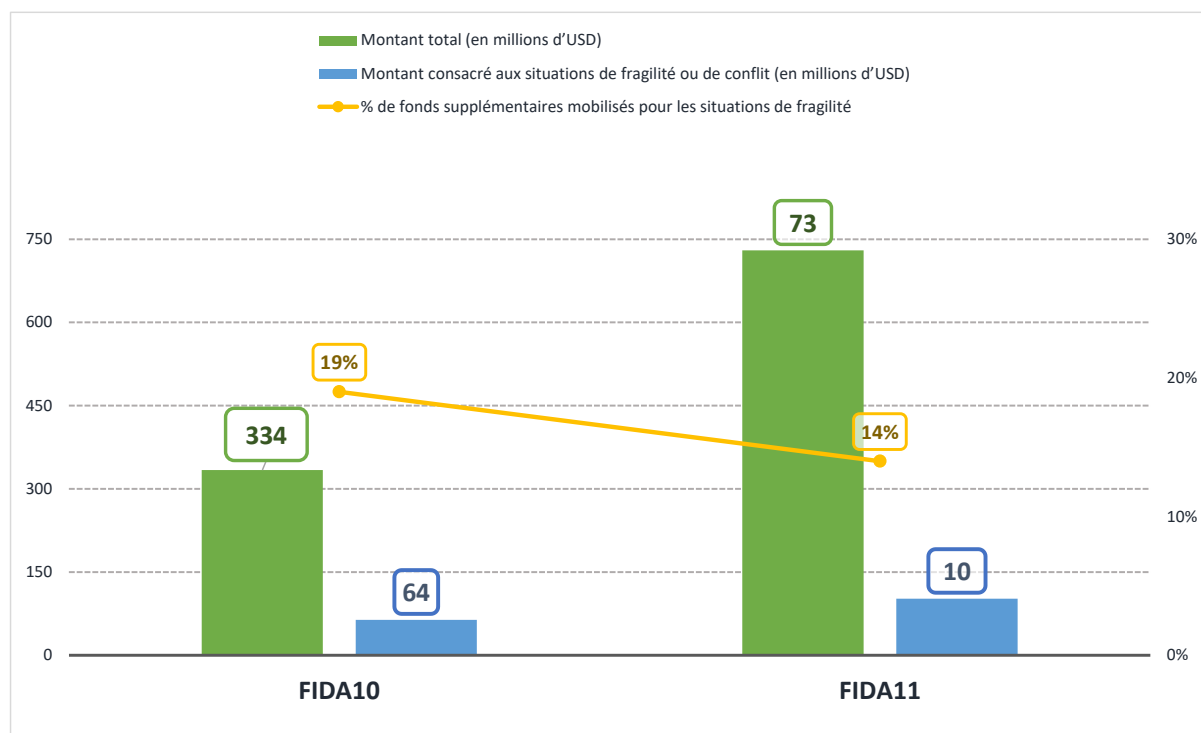
16. Il est rappelé dans le Programme spécial que **l'objectif de l'action du FIDA dans les situations de fragilité est de permettre aux populations rurales pauvres de sortir durablement de la pauvreté et de vivre dans des sociétés plus résilientes face aux chocs**. À cette fin, **quatre angles d'attaque** ont été définis, à savoir: i) autonomiser les femmes et miser sur leur rôle dans la création de communautés résilientes – en reconnaissant que les femmes pauvres en milieu rural sont souvent touchées de manière disproportionnée par les conséquences des chocs et de la faiblesse des institutions –, mais aussi sur leur participation au relèvement après les crises; ii) renforcer les institutions et les communautés locales pour développer la gouvernance locale et les capacités en matière de prestation de services; iii) renforcer la sécurité alimentaire en stimulant la productivité agricole et en améliorant l'accès aux marchés; iv) gérer durablement les ressources naturelles, notamment par la préparation aux catastrophes et l'adaptation aux changements climatiques.
17. Le programme requiert que les interventions du FIDA dans les contextes fragiles reposent sur **des évaluations systématiques de la fragilité, une conception simplifiée des projets, une gestion adaptative** (utilisation en amont de la restructuration, par exemple) **et une souplesse d'exécution** – mise en œuvre d'activités par des tierces parties, notamment. Ces différents éléments seront développés dans la version actualisée de l'approche opérationnelle dans les situations de fragilité qui sera publiée courant 2023.
18. **L'utilisation efficace des partenariats fait partie intégrante de l'approche du FIDA**. Cela vaut pour tous les aspects des activités du Fonds dans les situations de fragilité. Les partenariats avec des institutions spécialisées des Nations Unies, d'autres institutions financières internationales et des groupes de réflexion viennent compléter les capacités du FIDA en matière d'analyse des facteurs déterminants et des conséquences de la fragilité qui relèvent du mandat du Fonds. Les partenariats avec des ONG peuvent offrir un moyen de mener à bien des

activités dans des conditions de sécurité insatisfaisantes ou dans certaines situations où un gouvernement de fait s'est établi. Lorsqu'ils sont noués dans le cadre de la communauté des Nations Unies dans le pays, les partenariats permettent de veiller à ce que les investissements du FIDA complètent les actions menées par les autres acteurs pour s'attaquer aux facteurs déterminants et aux conséquences de la fragilité qui ne relèvent pas du mandat du Fonds – au moyen d'activités de consolidation de la paix ou d'interventions humanitaires, par exemple. Souvent, les partenariats déterminants sont ceux noués avec les autres organismes ayant leur siège à Rome, car les investissements du Fonds dans la résilience des moyens d'existence et des institutions en milieu rural complètent l'appui à l'élaboration des politiques et l'appui technique apportés par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et, du point de vue de l'assistance alimentaire, par le Programme alimentaire mondial (PAM). Parmi les exemples de partenariats entre les organismes ayant leur siège à Rome dans les situations de fragilité, on peut citer la programmation conjointe au Niger et son impact positif sur les pressions migratoires, la sécurité alimentaire et la nutrition des populations locales, et la cohésion sociale. Le Programme de renforcement de la production céréalière au Kenya – Guichet d'appui à des moyens de subsistance agricoles résilients face au changement climatique a, quant à lui, investi dans des pratiques résilientes pour apporter un soutien aux communautés vivant dans les zones arides où les opérations d'assistance alimentaire du PAM arrivent à leur terme¹⁸. Enfin, le Programme conjoint Sahel en réponse aux défis COVID-19, conflits et changements climatiques (SD3C), en cours d'exécution, montre les efforts déployés par les trois organismes pour approfondir leur collaboration dans les situations de fragilité à partir d'un cadre de résilience commun.

19. Au titre de FIDA11 et de FIDA12, **le Fonds s'est engagé à allouer au moins 25% de ses ressources de base aux pays figurant sur la liste des situations de fragilité ou de conflit établie par la Banque mondiale**. Cet objectif a été dépassé dans le cadre de FIDA11, et l'examen à mi-parcours de FIDA12 indique qu'il est prévu d'allouer 34,5% des ressources de base à ces pays. Pour compléter ces ressources, le FIDA a eu recours à des fonds et des dons supplémentaires et à la mobilisation de financements pour le climat. Le budget alloué aux dons a diminué, et la part des ressources supplémentaires consacrées aux situations de fragilité ou de conflit et plus généralement aux initiatives liées aux situations de fragilité ou de crise (à l'exclusion des fonds pour l'action climatique) est passée de 19% durant FIDA10 à 14% durant FIDA11, alors que le volume global des ressources a augmenté. À l'avenir, des évaluations rigoureuses de la fragilité pourront éclairer les interventions financées à partir de ces différentes sources afin d'obtenir un impact plus synergique dans les situations de fragilité.

¹⁸ Voir l'évaluation conjointe de la collaboration entre les organismes ayant leur siège à Rome de 2021, disponible à [cette adresse](#).

Figure 3
Part des fonds supplémentaires du FIDA consacrée aux situations de fragilité (à l'exclusion des fonds pour l'action climatique) – FIDA10 et FIDA11
 (Total et situations de fragilité ou de conflit)



Source: Calculs effectués par le FIDA. Les chiffres relatifs aux montants consacrés aux situations de fragilité sont des estimations et comprennent les fonds supplémentaires apportés à titre de cofinancement pour des projets dans des pays figurant sur la liste des situations de fragilité ou de conflit établie par la Banque mondiale, ou des initiatives ciblant des pays de cette liste, ainsi que les fonds supplémentaires destinés à l'Initiative de riposte à la crise, au Mécanisme de relance en faveur des populations rurales pauvres, au Mécanisme pour les réfugiés, les migrants et les déplacés forcés, en faveur de la stabilité rurale ou à la prévention des crises, au redressement et à la gestion des risques. Les estimations ne comprennent pas les financements apportés par les fonds mondiaux pour le climat et l'environnement ni ceux apportés au titre du Programme d'adaptation de l'agriculture paysanne.

20. L'expérience du FIDA dans les situations de fragilité varie en fonction des caractéristiques de la fragilité dans chaque situation, mais **elle renvoie toujours au renforcement de la résilience à long terme en milieu rural dans le cadre des activités menées par le Fonds pour remédier aux facteurs de fragilité** qui relèvent de son mandat (faiblesses institutionnelles, vulnérabilité face aux chocs environnementaux, inégalités sociales) et **pour accroître la résilience des moyens d'existence et des institutions**. L'annexe donne des exemples concrets de ces activités.
21. **On retrouve dans d'autres contextes de nombreux éléments des activités menées par le Fonds dans les situations de fragilité**, mais ces éléments s'inscrivent ici dans une adaptation intentionnelle visant à remédier aux facteurs de fragilité et à favoriser la résilience. Cela implique de respecter des directives opérationnelles spécifiques, qui sont exposées en détail dans les outils mentionnés ci-dessus et qu'il conviendra d'affiner dans la nouvelle approche opérationnelle. Les activités menées dans les situations de fragilité se caractérisent souvent par un renforcement intentionnel des acteurs locaux – les organisations de producteurs, par exemple – qui sont en mesure de fournir des services et de contribuer à la cohésion sociale lorsqu'il faut pallier la faiblesse des institutions publiques, et par un recours plus large au développement à l'initiative des communautés¹⁹.

¹⁹ FIDA, novembre 2022. Rapport annuel 2022 sur l'évaluation indépendante au FIDA.

22. Au cours des récentes crises, le FIDA a adapté son portefeuille en faisant fond sur les politiques et processus existants en matière de réorientation et de restructuration. D'autre part, il **a alloué des ressources aux pays qui demandaient un soutien pour résister aux conséquences financières et économiques des crises**. Il a notamment mis en place le Mécanisme de relance en faveur des populations rurales pauvres puis, à partir des enseignements tirés de ce dernier, l'Initiative de riposte à la crise. Entre 2020 et 2022, 20 millions de personnes ont bénéficié du Mécanisme de relance – la moitié des ressources environ ont été allouées aux situations de fragilité ou de conflit, en partie par l'intermédiaire d'ONG et d'organisations paysannes²⁰. Les premiers éléments concernant l'impact indiquent que la majorité des ménages bénéficiaires ont déclaré avoir réussi à maintenir leurs revenus, leur nombre de repas habituel, leurs actifs et leur production malgré la pandémie. L'année dernière, l'Initiative de riposte à la crise a été mise en place pour répondre à la demande d'appui supplémentaire aux moyens d'existence ruraux dans le cadre du portefeuille ou par l'intermédiaire de partenaires dans 22 pays – qui étaient pour un grand nombre en situation de fragilité ou de conflit – face à la conjonction de chocs locaux, de difficultés financières (notamment l'impossibilité d'accéder aux ressources de base du FIDA) et d'une forte dépendance vis-à-vis des importations en provenance de l'Ukraine ou de la Fédération de Russie.

- Réflexions à propos de l'expérience et des résultats du FIDA à ce jour**
23. **L'expérience du FIDA dans les situations de fragilité montre qu'il est possible d'obtenir des résultats positifs, mais à condition de renforcer les investissements²¹**. La mise en œuvre des directives du Programme spécial **requiert une marge de manœuvre financière pour absorber les coûts** liés aux évaluations de la fragilité et à la supervision adaptée aux situations de fragilité, au contrôle de la gestion financière, aux passations de marchés et au renforcement des institutions, en particulier dans des situations de crise et dans des conditions de sécurité insatisfaisantes. Les partenariats stratégiques entraînent eux aussi des coûts.
24. **Les dernières années font apparaître une tendance positive des activités du FIDA dans les situations de fragilité**. Le Rapport annuel 2021 sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA (RARI) mentionne que la performance des projets exécutés dans des situations de fragilité ou de conflit sur la période 2017-2019 s'est améliorée pour tous les critères mesurés sauf un par rapport à la période 2014-2016, notamment en ce qui concerne l'efficacité, la performance des pouvoirs publics, l'adaptation aux changements climatiques et l'innovation. Le Rapport 2022 sur l'efficacité du FIDA en matière de développement indique que, durant FIDA11, les équipes de pays ont élaboré des programmes plus réalistes et ont encouragé avec succès l'innovation dans les situations de fragilité, tout en **obtenant des notes supérieures à la moyenne au regard du critère de l'égalité femmes-hommes²²**. En juillet 2022, le FIDA a dressé le bilan annuel de son portefeuille en explorant en profondeur la question de la fragilité. Les indicateurs de performance qui enregistraient les notes les plus élevées dans les situations de fragilité comprenaient le ciblage, la portée, l'égalité femmes-hommes et la participation des femmes. Les équipes ont fait état d'une performance contrastée selon le type de fragilité. Par exemple, de meilleurs résultats avaient été obtenus en Afrique de l'Ouest et du Centre dans les situations de fragilité ou de

²⁰ FIDA, mai 2022. Multiplicité des rôles des organisations paysannes et de producteurs face à la crise engendrée par la COVID-19.

²¹ Par exemple, les calculs intégrés dans le [budget](#) du FIDA pour 2023 montrent que, dans les situations de fragilité nécessitant des dispositions spécifiques (en matière de sécurité, par exemple), les coûts des missions sur le terrain peuvent être supérieurs de 50% environ aux coûts de référence en matière de conception et de supervision. La nature et l'étendue des coûts supplémentaires varient en fonction des caractéristiques de chaque situation de fragilité.

²² [EB 2022/136/R.7](#).

conflit caractérisées par une violence sociale mais des institutions solides que dans les contextes non fragiles.

25. Le **Rapport d'évaluation de l'impact dans le cadre de FIDA11** donne des éléments témoignant de résultats positifs des projets financés par le Fonds dans six pays figurant sur la liste des situations de fragilité ou de conflit, soit un quart de l'échantillon de 24 projets²³. Les travaux d'analyse réalisés pour les évaluations montrent également que, **en investissant dans des activités relevant de son mandat, le FIDA peut contribuer à remédier à certains facteurs de fragilité**. Par exemple, l'analyse fondée sur les données fournies par les systèmes d'information géographique sur les interventions menées au Mali et en Éthiopie pour renforcer la productivité des terres fait apparaître un impact positif sur la réduction des répercussions des conflits locaux exacerbés par la concurrence autour des rares ressources naturelles²⁴.
26. **Les résultats confirment les difficultés rencontrées dans les situations de fragilité**. Outre les coûts plus élevés, la gestion d'un portefeuille efficace dans des situations de chocs récurrents, de violence sociale et de faiblesse des institutions publiques nécessite de prêter davantage d'attention à l'ensemble des indicateurs du portefeuille qui sont étroitement liés aux capacités des pouvoirs publics concernés. Par ailleurs, l'expérience acquise avec le Mécanisme de relance en faveur des populations rurales pauvres et l'Initiative de riposte à la crise montre qu'une mobilisation et une mise en adéquation rapides des ressources à déployer dans les situations de crise sont possibles, mais qu'elles nécessitent des efforts ciblés. Dans un monde où « la crise est la nouvelle normalité », il faut s'attendre à voir ces difficultés augmenter.

IV. Questions à débattre

27. **Le Fonds s'est engagé, au titre de FIDA12, à faire plus et mieux**, dans le cadre de son mandat, face aux situations de fragilité. Les Directions pour FIDA13 prévoient un renforcement des activités au regard de la fragilité en fonction des progrès qui auront été accomplis dans la mise en œuvre des directives opérationnelles ainsi que dans la mobilisation des diverses ressources du Fonds **pour l'exécution de programmes résilients qui répondent aux situations de fragilité dans le cadre du mandat du FIDA**. Durant les mois à venir, ces activités seront complétées par la nouvelle approche opérationnelle, qui exposera en détail la manière dont le Fonds ancrera tous les types d'investissements dans des évaluations rigoureuses de la fragilité, appliquera une conception et une gestion adaptatives, poursuivra ses partenariats stratégiques et renforcera ses compétences techniques en interne pour remédier aux facteurs de fragilité.
28. Le présent débat est destiné à compléter ces activités et ces directives opérationnelles à venir en contribuant à forger une compréhension commune du rôle du FIDA dans les situations de fragilité. Les membres sont invités à se pencher sur les questions suivantes:
- Comment les membres voient-ils évoluer les facteurs déterminants et les conséquences de la fragilité dans les zones rurales? En quoi cette évolution influe-t-elle sur l'approche fondée sur le lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix?
 - Quelles sont pour les membres les principales caractéristiques du rôle du FIDA dans les situations de fragilité, et comment ce rôle devra-t-il évoluer dans les temps à venir?

²³ Éthiopie, Îles Salomon, Mali, Mozambique, Nigéria et Papouasie-Nouvelle-Guinée.

²⁴ Cette analyse est présentée [dans ce document](#).

Exemples illustrant l'expérience acquise par le FIDA dans les situations de fragilité ou de conflit

- 1. L'investissement dans la résilience face aux changements climatiques, associé à l'autonomisation économique et à l'inclusion sociale, est un aspect fondamental des activités menées par le FIDA pour remédier à certains facteurs à l'origine de conflits locaux.** On trouve des exemples dans toutes les régions dans lesquelles le FIDA opère, notamment le Sahel, la Corne de l'Afrique, les Caraïbes et certaines parties de l'Asie. Le portefeuille de programmes du FIDA en Haïti (y compris le Projet d'économie bleue inclusive en cours d'exécution), par exemple, propose aux communautés et aux institutions locales un ensemble de mesures d'appui aux investissements résilients face aux changements climatiques dans les infrastructures et les moyens d'existence, dans un contexte de violence sociale et de faible gouvernance conjugué à une exposition aux catastrophes naturelles. Au Soudan, au fil des ans, le FIDA s'est efforcé, dans le cadre de différents projets, d'appuyer les moyens d'existence pastoraux et agricoles résilients face aux changements climatiques et économiquement viables, l'autonomisation des femmes (par l'accès à des services financiers, par exemple) et les mécanismes locaux de règlement des conflits, et a obtenu un impact positif qui a été décrit dans l'évaluation de la stratégie et du programme de pays de 2020. De la même façon, le RARI 2021 indique que le Projet d'hydraulique pastorale en zone sahélienne a permis de réduire les situations de conflit au Tchad en montrant que la mobilité des troupeaux et des populations était une stratégie efficace d'utilisation des ressources des régions arides.
- 2. Le FIDA s'appuie souvent sur des partenariats au sein des communautés du développement, de l'aide humanitaire et de la consolidation de la paix,** notamment dans les situations de crise et face aux conditions de sécurité insatisfaisantes rencontrées dans les contextes fragiles. Les partenariats avec les autres organismes ayant leur siège à Rome viennent souvent compléter naturellement le mandat et le modèle opérationnel du Fonds²⁵. Le programme régional SD3C au Sahel est un exemple de cette collaboration; il répond aux recommandations de l'évaluation sous-régionale des pays en situation de fragilité menée en 2021 par le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA, laquelle a permis de réunir les enseignements tirés des activités dans les pays du G5 Sahel et au Nigéria et de mettre en évidence, à partir des interventions antérieures du Fonds, les limites du traitement des facteurs sociaux, économiques et environnementaux de la fragilité lorsqu'il ne tient pas compte des facteurs liés à la gouvernance et aux conflits²⁶. L'équipe de ce programme collabore avec les institutions régionales, nationales et locales au moyen des différents angles d'attaque à la disposition des organismes ayant leur siège à Rome – notamment les services consultatifs en matière de politiques (qui s'appuient entre autres sur le mandat et les capacités de la FAO dans ce domaine), l'alimentation scolaire, les pratiques agricoles résilientes face aux changements climatiques et le développement des filières locales – pour atténuer les facteurs de fragilité qui pèsent à la fois sur les moyens d'existence et sur les institutions.
- 3. Les partenariats avec des institutions non gouvernementales qui peuvent mener des activités dans des situations où le FIDA ne peut pas intervenir, ou lorsque les institutions publiques ont du mal à faire face aux crises, sont également essentiels.** Ces partenariats avec des institutions non gouvernementales ont joué un rôle déterminant en donnant au FIDA un moyen

²⁵ On trouve des exemples de ce type d'intégration des activités et des sources de financement, ainsi que de partenariats à l'intersection des domaines du développement, des politiques et de la gouvernance, et de l'aide humanitaire, dans le Programme SD3C et dans les activités complémentaires de l'Initiative pour la finance verte inclusive et du Programme de gestion intégrée des risques climatiques en Afrique, comme indiqué dans l'examen à mi-parcours de FIDA12.

²⁶ Examen à mi-parcours de FIDA12, *ibid.*

d'acheminer des ressources pour surmonter des crises (notamment dans le cadre du Mécanisme de relance en faveur des populations rurales pauvres et de l'Initiative de riposte à la crise) lorsque certaines formes de fragilité ne lui permettaient pas d'intervenir directement (en Afghanistan, par exemple). Dans la Corne de l'Afrique, un don du FIDA a permis, entre 2021 et 2022, face à la pandémie de COVID-19, de financer le développement de systèmes semenciers (dans le cadre du Mécanisme de relance en faveur des populations rurales pauvres) dans trois pays en proie à des situations de fragilité ou de conflit – l'Érythrée, la Somalie et le Soudan du Sud – ainsi qu'à Djibouti, qui se relève des conséquences du conflit passé. Octroyé par l'intermédiaire du Seed Systems Group, une ONG basée à Nairobi, ce don a contribué au développement de systèmes d'approvisionnement durable en semences de variétés à haut rendement résilientes face aux changements climatiques, grâce à des réseaux sur mesure constitués d'acteurs des secteurs public et privé, de la société civile et d'institutions de recherche qui ont aidé les communautés à remédier à certains facteurs environnementaux et climatiques à l'origine de conflits locaux.

4. Un aspect important des activités du FIDA en faveur des pays et communautés en situation de fragilité, y compris pendant et après les crises, est **l'appui à des services financiers qui peuvent à la fois renforcer la résilience des moyens d'existence et générer de nouvelles possibilités de subsistance**. Un exemple de services financiers à assise communautaire qui appuient efficacement les moyens d'existence dans les situations de fragilité est donné par le Projet de développement intégré de l'élevage mené par le FIDA en République arabe syrienne, qui a permis de mettre en place un modèle de finance rurale basé sur des fonds communaux renouvelables – *sandug* en arabe. Dans ce modèle, les villageois achètent des parts d'un *sandug*, qui bénéficie ensuite d'une contribution financière au titre du projet permettant d'octroyer des prêts aux membres. Le *sandug* est géré par un comité local composé de femmes et d'hommes et appuyé par un comité de développement communautaire mis en place dans le cadre du projet. À ce jour, 81 fonds de ce type ont été créés dans tout le pays; ils comptent 15 407 membres au total, dont 42% de femmes et 47% de jeunes. Trente de ces 81 fonds communaux ont été mis en place au début du récent conflit et ont prouvé leur résilience lorsque le FIDA a suspendu ses opérations en 2015. Demeurés pleinement fonctionnels sans aucun soutien des pouvoirs publics, ils continuent d'octroyer des prêts et enregistrent un taux de défaillance de seulement 2%²⁷. La promotion de l'accès des femmes rurales au financement, en tant que stratégie importante pour le renforcement de la résilience, a également donné de bons résultats, qui ont notamment été mis en évidence dans l'évaluation de la stratégie et du programme de pays 2020 pour le Soudan.
5. **Les envois de fonds représentent souvent une part considérable du financement extérieur dans les situations de fragilité**, et peuvent être une source essentielle de revenus permettant aux ménages, en temps de crise, de faire face à des chocs externes. Les envois de fonds jouent le rôle de filet de sécurité en cas de crise, mais constituent aussi par la suite un mécanisme de résilience²⁸ qui favorise le relèvement et sous-tend les stratégies de diversification²⁹. Cela étant, le coût des envois de fonds vers des zones en situation de fragilité est généralement supérieur au coût moyen des envois de fonds vers les pays en développement. Le FIDA, grâce au Mécanisme de financement pour l'envoi de fonds (MFEF), dont il est l'hôte, est souvent le mieux à même de soutenir les efforts déployés par les partenaires locaux pour faire en sorte que les envois de fonds puissent être facilement orientés vers des activités génératrices de revenus, et mobiliser des investissements au sein de la diaspora. Des éléments illustrant ce point ont été

²⁷ Données fournies par l'équipe de pays du FIDA en République arabe syrienne.

²⁸ FIDA, DMAG, septembre 2021. Understanding Diaspora Remittances and the Potential for Climate Smart Agriculture Investments.

²⁹ FIDA, décembre 2020. Managing agricultural risk through remittances. The case of Senegal.

rassemblés ces derniers mois au Mali, par exemple, pays où les envois de fonds représentaient quelque 6% du produit intérieur brut en 2021. En partenariat avec le Fonds fiduciaire de l'Union européenne et deux sociétés d'investissement à impact, **le FIDA, par l'intermédiaire du MFEF, a facilité les investissements de la diaspora à l'appui de l'entrepreneuriat des jeunes** dans le pays – une contribution essentielle pour offrir aux jeunes d'autres moyens d'existence et atténuer certains facteurs à l'origine de troubles civils dans ce contexte fragile et dans de nombreux autres³⁰.

6. **L'action du FIDA au regard des déplacements et des migrations forcées de populations** – des conséquences possibles de la fragilité, mais aussi des facteurs à l'origine de celle-ci – va au-delà de l'appui aux envois de fonds. Un certain nombre de programmes de pays, en particulier au Proche-Orient et en Afrique subsaharienne, couvrent des zones où vivent des réfugiés ou des personnes déplacées, tandis que d'autres viennent en aide à des communautés et des institutions qui font face aux difficultés liées à la réintégration sociale et économique de combattants et à la réaffectation de terres au retour des populations déplacées. On trouve des activités favorisant des systèmes de gouvernance inclusive des ressources naturelles, et en particulier des régimes fonciers, dans de nombreux programmes appuyés par le FIDA dans les situations de fragilité. En 2016, le FIDA a également instauré un **Mécanisme pour les réfugiés, les migrants et les déplacés forcés, en faveur de la stabilité rurale (FARMS)**, dont l'objectif est d'accroître la résilience des communautés d'accueil et des populations déplacées en renforçant les systèmes alimentaires et agricoles de ces communautés et en dotant les populations déplacées de nouvelles compétences pour étayer leurs moyens d'existence dans l'immédiat et après leur retour éventuel dans leur région d'origine.
7. **Au Niger, le mécanisme FARMS s'est avéré essentiel pour promouvoir l'autonomisation des femmes** au sein des réfugiés, des rapatriés et des communautés déplacées dans la région de Diffa, où le Programme de développement de l'agriculture familiale dans la région de Diffa (ProDAF) est en cours d'exécution. Le mécanisme FARMS a financé à hauteur de 55% le budget de ce programme, dont l'objectif est de promouvoir le développement équitable et l'autonomisation des femmes et des jeunes (qui représentent la majorité des réfugiés, des rapatriés et des personnes déplacées par les insurgés de Boko Haram dans la région). Le programme s'appuie sur le système d'apprentissage interactif entre les sexes du FIDA et sur l'indice de l'autonomisation des femmes dans l'agriculture pour favoriser la croissance des revenus, l'adaptation aux changements climatiques et l'accès aux marchés dans les communautés ciblées, et compléter les interventions humanitaires en mettant l'accent sur la résilience à long terme des ménages et des communautés. À ce jour, 41,5% des 16 772 ménages qui ont bénéficié des interventions du ProDAF sont dirigés par une femme. L'ensemble des ménages a disposé d'un accès sûr à la terre et à l'eau et d'un appui à la diversification de la production et à l'accroissement de la productivité, ainsi qu'à l'adaptation aux changements climatiques. Les exemples concrets d'activités comprennent l'aménagement des bassins versants, qui a permis de créer plus de 7 000 emplois temporaires – occupés pour 15% par des réfugiés, des rapatriés et des personnes déplacées et pour 25% par des femmes. On peut également citer le financement de 190 activités génératrices de revenus pour des groupes de femmes et de jeunes, la mise en place de centres de sensibilisation à la nutrition et de récupération nutritionnelle pour les enfants, et l'appui à des microentreprises rurales et à l'emploi des femmes et des jeunes.

³⁰ FIDA et MFEF, novembre 2022. Investissement de la diaspora dans les PME au Mali. « Investissement de la diaspora dans l'entrepreneuriat rural durable des jeunes au Mali ». [Disponible à cette adresse.](#)

8. **L'appui à l'entrepreneuriat et à l'emploi des jeunes** est une caractéristique commune des activités du FIDA dans les situations de fragilité. De fait, la fragilité s'accompagne souvent d'une tendance au rajeunissement des populations³¹, lesquelles pâtissent du manque de débouchés et de l'exposition aux chocs et à la violence. Ces conditions limitent également l'accumulation de capital humain, nuisent aux résultats scolaires et interagissent négativement avec les possibilités d'emploi. Le risque est donc que les jeunes en milieu rural développent des comportements antisociaux, et qu'un dividende démographique considérable reste inexploité. L'autonomisation économique des jeunes en milieu rural fait donc partie des interventions de développement à moyen ou long terme qui visent à proposer des solutions pour sortir des situations de fragilité et à renforcer la résilience. Ces activités sont parfois conçues pour saisir de nouvelles possibilités entrepreneuriales dans l'économie verte (production d'engrais biologiques ou services numériques à l'appui de l'adaptation aux changements climatiques, par exemple), ou pour tirer avantage de l'implantation de chaînes d'approvisionnement alimentaire encouragée par les récentes crises internationales. On trouve des exemples d'interventions post-conflit qui visent à aider les jeunes à accéder à l'emploi et à l'entrepreneuriat pour éviter qu'ils ne se tournent vers des moyens d'existence fondés sur la violence dans les contextes officiellement considérés comme fragiles et dans les pays présentant des poches de fragilité. En Colombie, par exemple, un nouveau programme en cours de conception est destiné à aider à mettre en application les accords de paix de 2016 et à renforcer la résilience économique et environnementale des communautés qui vivent dans la pauvreté, grâce à une combinaison d'interventions en faveur de l'entrepreneuriat local (notamment des jeunes), de la restauration de l'environnement et de la gouvernance inclusive des ressources naturelles. Au Burundi, le Projet d'appui à l'inclusion financière agricole et rurale (2017-2025) est axé sur les microentrepreneurs. L'accent mis dans le cadre du projet sur le développement du secteur privé aide à faire face aux difficultés liées à la fragilité politique et sociale, et la priorité accordée à l'entrepreneuriat et l'emploi des jeunes sera essentielle pour limiter les risques de conflit futur.
9. La promotion de l'entrepreneuriat local et des services financiers locaux montre que le FIDA est conscient des **possibilités d'appuyer le développement du secteur privé pour renforcer la résilience dans les situations de fragilité**. Dans le nord du Nigéria, par exemple, le Programme d'appui à l'adaptation au changement climatique et au secteur agroalimentaire dans les zones de savane, qui s'est achevé en 2021, a favorisé le développement d'entreprises à l'intention des femmes et des jeunes dans un contexte de soulèvement armé et de facteurs de stress environnemental et climatique. Le programme a atteint cet objectif en promouvant les possibilités entrepreneuriales dans des chaînes de valeur essentielles, au moyen d'un ensemble d'investissements dans les infrastructures, le renforcement des compétences et les services qui s'inscrivait dans une approche de développement à l'initiative des communautés et reposait sur la supervision et le suivi par des tierces parties. **Certaines des zones couvertes par le programme ont été ciblées par le premier investissement du FIDA dans le cadre d'une opération non souveraine (dans l'entreprise Babban Gona)**, qui visait également à appuyer le développement de chaînes de valeur et de marchés adaptés au climat, notamment dans la filière du maïs.
10. Enfin, dans certains pays, **les programmes financés par le FIDA ont appuyé expressément, dans le cadre du mandat du Fonds, la reconstruction après les conflits et le développement des communautés rurales aux fins de la réconciliation**. Après la guerre civile au Burundi, par exemple, le FIDA a financé le Programme transitoire de reconstruction après-conflit (2004-2013) et poursuit

³¹ FIDA, 2021. Rapport de la Consultation sur la Douzième reconstitution des ressources du FIDA. Reprise, reconstruction, résilience.

actuellement son appui au relèvement après le conflit dans le cadre de trois projets (soit un financement total du Fonds de 116 millions d'USD). En Érythrée, le FIDA appuie la reconstruction post-conflit par le développement de chaînes de valeur, en aidant à remédier à d'autres difficultés, telles que la sécheresse persistante, et en permettant à des soldats démobilisés de participer à des activités de création de microentreprises, par exemple dans le cadre du Projet de développement agricole intégré (2020-2028). Au Soudan du Sud, le Fonds appuie le relèvement après le conflit et la consolidation de la paix en soutenant les moyens d'existence ruraux dans les zones qui comptent un grand nombre de personnes de retour après leur déplacement du fait du conflit, par exemple dans le cadre du Programme pour la résilience des moyens d'existence au Soudan du Sud (2021-2027). S'agissant de la Côte d'Ivoire, le RARI 2021 indique que le Projet d'appui au développement de l'agriculture et à la commercialisation a eu un impact positif sur l'intégration sociale des ex-combattants par ses investissements dans le renforcement des compétences. Les interventions après des conflits posent au FIDA des difficultés particulières, mais lui ouvrent également des possibilités d'activités à impact social positif, du fait du nombre généralement élevé de personnes handicapées et des conséquences des conflits sur les relations entre femmes et hommes, notamment en ce qui concerne la violence fondée sur le genre.