
Politique du FIDA relative au ciblage de la pauvreté 2023

Cote du document: EB 2023/138/R.3

Point de l'ordre du jour: 4 a) i)

Date: 12 avril 2023

Distribution: Publique

Original: Anglais

POUR: APPROBATION

Documents de référence: Atteindre les ruraux pauvres: Politique du FIDA concernant le ciblage ([EB 2006/88/R.2/Rev.1](#)), Rapport de la Consultation sur la Douzième reconstitution des ressources du FIDA ([GC 44/L.6/Rev.1](#))

Mesures à prendre: Le Conseil d'administration est invité à approuver la Politique du FIDA relative au ciblage de la pauvreté.

Questions techniques:

Jyotsna Puri

Vice-Présidente adjointe
Département de la stratégie et des savoirs
courriel: j.puri@ifad.org

Juan Carlos Mendoza Casadiegos

Directeur
Division environnement, climat, genre et inclusion sociale
courriel: juancarlos.mendoza@ifad.org

Des informations complémentaires sont disponibles à l'adresse

<https://www.ifad.org/fr/-/politique-de-ciblage-atteindre-les-ruraux-pauvres>.

Table des matières

Résumé	ii
I. Introduction	1
II. Objectifs et portée de la politique	3
III. Qu'est-ce qui a changé?	4
IV. Groupe cible du FIDA	4
V. Principes directeurs orientant les opérations pour ce qui est de circonscrire, d'atteindre et d'accompagner le groupe cible et de lui donner des moyens d'action	6
A. Principes directeurs relatifs à la conception	6
B. Principes directeurs en matière de partenariat	7
C. Principes directeurs de la gestion axée sur les résultats	8
VI. Mise en œuvre de la politique	8
A. Cadre de diagnostic	9
B. Interventions stratégiques et programmatiques	9
C. Cadre de suivi-évaluation	10
VII. Obligation de rendre compte des résultats et mesure des progrès réalisés	10
A. Théorie du changement de la politique	10
B. Obligation de rendre compte des résultats	11
Annexes	
I. Note de synthèse d'évaluations sur le ciblage dans les projets appuyés par le FIDA	
II. Approches et méthodes de ciblage	
III. Incidences sur les instruments du FIDA	
IV. Théorie du changement	
Appendice	
I. Targeting Policy FAQs	

Résumé

1. Prenant acte des mutations contemporaines et de sa propre transformation, le FIDA s'est engagé à actualiser sa Politique relative au ciblage. Cette politique comprend: une définition de ce qu'est un groupe cible, des principes directeurs orientant les opérations pour ce qui est de circonscrire, d'atteindre et d'accompagner le groupe cible et de lui donner des moyens d'action, des orientations générales sur la mise en œuvre au regard des instruments opérationnels du Fonds et des mécanismes d'action et de reddition de comptes aux fins de la mise en œuvre.
2. Aux termes de la politique, le groupe cible du FIDA recouvre les ruraux en situation de pauvreté et les populations vulnérables des espaces ruraux qui risquent de tomber dans cette situation, la priorité étant toujours donnée aux personnes les plus défavorisées et les plus exclues, notamment celles en proie à l'insécurité alimentaire. Les personnes vivant dans la pauvreté forment un groupe hétérogène et sont souvent difficiles à classer dans des catégories sociales prédéfinies. La pauvreté a plusieurs facettes et varie considérablement d'un pays à l'autre. À la fois moteur et résultat de l'exclusion, elle est étroitement liée à la vulnérabilité. Les populations en situation de pauvreté rurale ou de fragilité sont obligées de recourir de manière disproportionnée à des stratégies précaires pour assurer leur subsistance. Elles sont très exposées aux chocs liés aux changements climatiques, à la dégradation de l'environnement et aux conflits; lorsque ces chocs se produisent, elles ne disposent que de peu de mécanismes d'adaptation positive et se retrouvent encore plus profondément piégées dans la pauvreté. La combinaison de risque et de vulnérabilité interdit toute stabilité. Les gains réalisés par les ménages certaines années ne suffisent pas à éviter qu'ils retombent plus tard dans la pauvreté.
3. Le ciblage est un élément à prendre en compte tout au long du cycle des programmes et des projets. Pour faire en sorte que le Fonds puisse atteindre et accompagner son groupe cible et lui donner des moyens d'action, la politique prévoit des principes directeurs relatifs à la conception, à la participation et à la gestion axée sur les résultats. Au stade de la conception, priorité est donnée à la prise en compte des moteurs de perte d'autonomie, des obstacles à la participation, des multiples inégalités croisées et des facteurs de risque et de vulnérabilité. Privilégiant les partenariats, la politique assure aux populations rurales en situation de pauvreté visées non seulement une prise en main et une participation à la prise de décision, mais aussi une place d'exécutants et de prestataires capables d'assurer les services jusqu'au dernier kilomètre. Le FIDA est depuis longtemps une force motrice dans l'élaboration des politiques, en collaboration avec les gouvernements nationaux et les autres partenaires de développement aux niveaux local, régional et mondial, tout en s'appuyant sur les systèmes nationaux et en les renforçant. Enfin, une gestion axée sur les résultats passe par l'adoption d'une approche adaptative, fondée sur des données factuelles et sur l'apprentissage, de façon à ce que le ciblage garantisse dans l'ensemble une utilisation optimale des ressources.
4. Ces principes directeurs doivent être mis en pratique dans les trois principaux éléments de l'action du FIDA: le cadre de diagnostic, les interventions stratégiques et programmatiques, et le cadre de suivi-évaluation.
5. La politique, qui portera sur une période de dix ans, comprend deux objectifs stratégiques:
 - Objectif stratégique n° 1: Le FIDA entend se faire le défenseur des besoins, des priorités et des aspirations des ruraux en situation de pauvreté.

- Objectif stratégique n° 2: Le FIDA entend améliorer la portée de tir et l'efficacité de son action en faveur des populations rurales en situation de pauvreté ou laissées pour compte afin de stimuler la transformation rurale tout en réduisant les inégalités dans les zones concernées.
6. La mise en œuvre de cette politique décennale passera par une série de plans d'action triennaux, qui comprendront des cibles et des indicateurs détaillés. Les résultats seront communiqués dans le rapport sur l'intégration des thématiques transversales du FIDA.

Politique du FIDA relative au ciblage de la pauvreté 2023

I. Introduction

1. Dans le rapport de la Consultation sur la Douzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA12), le Fonds, prenant acte des mutations contemporaines et de sa propre transformation, s'est engagé à actualiser sa politique de ciblage:
 - **Renouvellement des engagements et nouvelles priorités.** Le Programme 2030, axé sur le caractère multidimensionnel de la pauvreté et sur l'engagement de ne laisser personne de côté, souligne la nécessité de redoubler d'efforts pour atteindre et améliorer la vie des personnes en situation d'extrême pauvreté. À cet égard, et afin d'approfondir et d'élargir sa portée, le FIDA s'est engagé à renforcer son action en ce qui concerne: l'égalité femmes-hommes et l'avancement des femmes, la création d'emplois décents en faveur des jeunes ruraux, la participation active des personnes handicapées, la reddition de comptes et l'engagement.
 - **Urgence exacerbée de la lutte contre la pauvreté, l'insécurité alimentaire et les inégalités.** Le monde fait face à de multiples difficultés alimentaires, énergétiques et financières, dont beaucoup sont liées aux changements climatiques et aux longs conflits. Avant même la pandémie, on prévoyait une augmentation du nombre de personnes souffrant de la faim, qui devait passer de 785 millions à 820 millions entre 2015 et 2018¹. Les gains durement acquis en matière de réduction de la pauvreté dans le monde sont remis en cause pour la première fois en une génération, en raison notamment de la pandémie de maladie à coronavirus 2019 et des répercussions des chocs consécutifs sur les prix des denrées alimentaires et des carburants au niveau mondial. En 2022, le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté – c'est-à-dire en dessous de 1,90 USD par jour – serait d'après les estimations de 75 à 95 millions supérieur à ce qu'il aurait été sans ces crises. Les inégalités socioéconomiques se creusent au sein des pays et entre eux².
 - **Concentration croissante dans les zones rurales des phénomènes de fragilité et de pénurie chronique.** Le nombre et la durée de conflits violents ont augmenté dans la dernière décennie, ce qui a provoqué des déplacements forcés d'une ampleur sans précédent. Les changements climatiques et la dégradation de l'environnement contribuent également à accroître les fragilités partout dans le monde. L'extrême pauvreté reste concentrée dans les zones rurales, malgré une augmentation de la migration vers les villes. Près de 90% des personnes extrêmement pauvres dans le monde se trouvent dans les zones rurales, et un nombre croissant de personnes risquent de tomber dans la pauvreté.
 - **Évolution du contexte financier mondial.** Même si le montant total de l'aide publique au développement a augmenté, un important déficit de financement reste à combler si l'on veut atteindre les objectifs de développement durable nos 1 et 2, et les crédits alloués au secteur agricole plafonnent. Le FIDA est à même de tirer parti de son statut d'institution financière internationale pour mobiliser des fonds supplémentaires, en collaborant parfois avec des acteurs extérieurs au groupe cible, notamment le secteur privé, dans les cas où une telle démarche est susceptible de favoriser

¹ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. [L'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde](#), 2019.

² Lakner et autres. *How Much Does Reducing Inequality Matter for Global Inequality?*, Journal of Economic Inequality, 2022.

une transformation rurale inclusive. Dans le cadre de FIDA12, le Fonds s'est en outre engagé à élargir la portée du financement de l'action climatique à l'échelle mondiale, à appuyer les mesures d'adaptation aux changements climatiques et d'atténuation de leurs effets et à mettre davantage l'accent sur la durabilité environnementale et la protection de la biodiversité.

- **Évolution des cadres stratégiques et du contexte d'exécution.** Ces dix dernières années, des progrès considérables ont été accomplis par les pays en matière de politiques, de programmes et de systèmes de lutte contre la pauvreté grâce à des mesures de protection sociale³, ainsi qu'en ce qui concerne l'amélioration de la qualité et de la disponibilité des données aux fins d'un meilleur ciblage. Ces progrès sont liés aux mesures prises pour lutter contre la pandémie, qui ont favorisé une augmentation rapide des investissements dans les registres sociaux et plus généralement dans les systèmes correspondants, y compris des avancées majeures dans les technologies numériques^{4,5}. Dans le même temps, il est de plus en plus reconnu que les systèmes alimentaires doivent être transformés en vue de les rendre inclusifs et durables, et que des investissements dans le secteur intermédiaire de la filière agricole sont nécessaires pour s'attaquer aux moteurs de la pauvreté des petits exploitants.
- **Enseignements tirés de la mise en œuvre.** Dans une étude récente, le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) a mis en lumière certaines recommandations importantes concernant la mise en œuvre de la politique de ciblage⁶. Il convient notamment de faire une distinction plus claire entre les personnes ciblées et les prestataires de services ou les intermédiaires, tout en veillant à ce que la volonté de promouvoir l'égalité femmes-hommes, l'avancement des femmes et l'emploi des jeunes en milieu rural ne conduise pas à ratisser trop large, mais plutôt à concentrer le tir sur les personnes marginalisées et en situation de pauvreté. Le processus de conception ayant évolué, le ciblage tend à se réduire à une simple question de conformité, au lieu d'être considéré comme un élément central des décisions de conception. Il importe donc de redoubler d'efforts à ce stade pour veiller à ce que le contexte de la pauvreté soit analysé en temps opportun et avec soin, et à ce que ces processus soient consultatifs et participatifs. La capacité technique en matière de ciblage du FIDA et du personnel chargé de l'exécution des projets doit être renforcée, tout comme les mécanismes de suivi et de reddition de comptes (voir l'annexe I).
- **Mise à profit des réussites.** Le FIDA est depuis longtemps une force motrice pour ce qui est de promouvoir la participation et l'autonomisation des petits exploitants agricoles, et continuera de tirer profit de la riche expérience acquise à cet égard. Il est à l'avant-garde des innovations visant à promouvoir des approches transformatrices en matière d'égalité femmes-hommes et des interventions fondées sur l'approche de progression (« graduation »), grâce auxquelles il a été en mesure de cibler efficacement les ruraux en situation de pauvreté. Les investissements dans les infrastructures rurales et les services publics constituent également un moyen efficace de réduire les inégalités et la pauvreté en milieu rural.

³ Organisation internationale du Travail. [Rapport mondial sur la protection sociale 2020-2022](#), Genève, 2021.

⁴ Palomo et autres. « [Social Protection and Response to COVID-19 in Latin America and the Caribbean: Innovations in Registration and Payment Systems](#) », Centre international de politiques pour une croissance inclusive, Rapport de recherche n° 63. Brasilia et Panama City: Centre international de politiques pour une croissance inclusive, Programme des Nations Unies pour le développement et Fonds des Nations Unies pour l'enfance, 2022.

⁵ Lowe, C. [The digitalisation of social protection before and since the onset of Covid-19: Opportunities, challenges and lessons](#). Londres: ODI, 2022.

⁶ IOE. Note de synthèse d'évaluations et document de synthèse 2018 sur le ciblage aux fins du *Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA*, 2022.

2. La Politique du FIDA relative au ciblage 2023 (ci-après la politique) doit s'appuyer sur l'ensemble de ces tendances mondiales en matière de lutte contre la pauvreté, de financement, d'élaboration des politiques et de programmation, tout en définissant clairement les personnes et les communautés constituant en fin de compte la cible de son action.

II. Objectifs et portée de la politique

3. Le présent document vise à fournir:
 - une définition claire du groupe cible du FIDA (« qui ») et une reconceptualisation de la pauvreté;
 - des principes directeurs orientant les opérations pour ce qui est de circonscrire, d'atteindre et d'accompagner le groupe cible et de lui donner des moyens d'action (« quoi »);
 - des orientations générales sur la mise en œuvre au regard des instruments opérationnels du Fonds (« comment faire »);
 - des mécanismes d'action et de reddition de comptes (« comment mesurer les résultats »).
4. Deux objectifs stratégiques sont visés:
 - Objectif stratégique n° 1: Le FIDA entend se faire le défenseur des besoins, des priorités et des aspirations des ruraux en situation de pauvreté;
 - Objectif stratégique n° 2: Le FIDA entend améliorer la portée de tir et l'efficacité de son action en faveur des populations rurales en situation de pauvreté ou laissées pour compte afin de stimuler la transformation rurale tout en réduisant les inégalités dans les zones concernées.
5. La politique portera sur une période de 10 ans, de 2023 à 2032, soit trois cycles de reconstitution des ressources. Elle est donc conçue pour rester pertinente au-delà du Programme 2030 et sera réexaminée pour tenir compte de tout changement de contexte, le cas échéant.
6. Elle constitue la politique globale qui sous-tend les autres politiques centrées sur les personnes, telles que la Politique d'engagement aux côtés des peuples autochtones, la Stratégie pour l'inclusion du handicap 2022-2027, la Stratégie de collaboration avec le secteur privé, la Stratégie et plan d'action dans le domaine de l'environnement et des changements climatiques 2019-2025, le Cadre d'emprunt intégré et la Stratégie 2022-2025 sur la biodiversité.
7. **Définition du ciblage.** Au sens du FIDA, le ciblage recouvre un champ plus large que dans d'autres organisations et dans d'autres contextes et s'entend au sens stratégique et au sens opérationnel.
 - **Au plan stratégique**, on entend par ciblage une répartition des ressources telle que la programmation des fonds corresponde au mandat du FIDA. La présente politique porte essentiellement sur le ciblage dans le cadre des programmes de pays et sur la communication d'informations aux fins de projets institutionnels nouveaux et existants. La répartition des ressources entre les pays au moyen du Système d'allocation fondé sur la performance et du Mécanisme d'accès aux ressources empruntées n'est pas envisagée ici.
 - **Au plan opérationnel**, le ciblage de la pauvreté est généralement défini comme le processus par lequel les ressources sont aiguillées vers les personnes considérées comme pauvres sur la base de critères d'admissibilité (notamment ciblage géographique, autociblage et ciblage direct). Le FIDA élargit cette définition pour y inclure le large éventail d'actions – y compris tous les aspects de la conception et de l'exécution – qui incluent ou excluent certaines personnes des interventions et qui permettent de s'assurer que ses

projets d'investissement sont pertinents et efficaces pour ce qui est d'atteindre et d'accompagner son groupe cible, et de lui donner des moyens d'action.

III. Qu'est-ce qui a changé?

8. La Politique concernant le ciblage approuvée par le Conseil d'administration en 2006 ([EB 2006/88/R.2/Rev.1](#)), dont certains éléments restent d'actualité et sont ici repris, a été remaniée en fonction de l'évolution du contexte sur les points suivants:

- **alignement sur les objectifs de développement durable** et le principe transversal consistant à « ne laisser personne de côté », la priorité revenant à celles et ceux qui vivent dans des conditions d'extrême pauvreté et à celles et ceux qui sont les plus exclus;
- **alignement de la politique et de la définition du groupe cible sur les thématiques transversales prioritaires du FIDA** en matière de changements climatiques, de genre, de nutrition et de jeunesse, de manière à ce que les femmes et les jeunes ne soient pas globalement visés uniformément, mais plutôt en fonction de la définition du groupe cible;
- **définition du ciblage au FIDA à l'intersection de multiples facteurs de pauvreté** – genre, handicap, identité culturelle, âge, isolement, environnement dégradé et exposition à une variabilité climatique accrue –, et attention portée non seulement aux personnes pauvres, mais aussi à celles et ceux qui risquent de le devenir, afin de s'attaquer aux facteurs sous-jacents de la pauvreté rurale;
- **prise en compte de l'optimisation des ressources dans le cadre du ciblage**, sans méconnaître le coût élevé de cette méthode, tout en élaborant un argumentaire économique solide en faveur du ciblage des personnes les plus pauvres et les plus marginalisées. L'optimisation des ressources au FIDA repose sur la méthode des « 4 E »: économie, efficacité, efficacité et équité. Le souci d'économie et d'efficacité doit être contrebalancé par un souci d'efficacité et d'équité, dans la perspective d'une optimisation globale des ressources;
- **inclusion d'une théorie du changement et renforcement de la reddition de comptes** en matière d'apprentissage et de gestion adaptative;
- **mise à profit des partenariats, des données et des systèmes**, notamment le renforcement de la collaboration avec les secteurs de la protection sociale, l'utilisation de données factuelles nationales et mondiales, la participation à l'élaboration des politiques et aux activités de sensibilisation en faveur des ruraux pauvres, et l'exploitation du statut d'institution financière internationale du FIDA aux fins de la mobilisation d'autres acteurs, y compris le secteur privé, afin de favoriser des transformations inclusives et durables des systèmes ruraux et alimentaires;
- **révision des principes et des mesures de ciblage** pour veiller à ce qu'ils permettent de circonscrire, d'atteindre et d'accompagner le groupe cible et de lui donner des moyens d'action, d'une manière inclusive, équitable et durable.

IV. Groupe cible du FIDA

9. Le principal groupe cible peut être décrit comme suit:

Le groupe cible du FIDA recouvre les ruraux en situation de pauvreté et les populations vulnérables des espaces ruraux qui risquent de tomber dans cette situation, la priorité étant toujours donnée aux personnes les plus défavorisées et les plus exclues, notamment celles en proie à l'insécurité alimentaire.

10. Les objectifs liés aux thématiques transversales du FIDA permettent d'affiner les cibles prioritaires dans ce grand ensemble hétérogène et de promouvoir l'égalité femmes-hommes et l'avancement des femmes, d'améliorer la nutrition, de créer des emplois pour les jeunes ruraux et de renforcer la résilience climatique. Les objectifs associés à l'intensification de l'action menée aux côtés des personnes handicapées et au renforcement des engagements pris envers les peuples autochtones contribuent également à mettre l'accent sur les personnes les plus marginalisées.
11. Il importe de bien distinguer le groupe cible du FIDA des autres groupes, tels que les prestataires de services, les employeurs ou les intermédiaires, qui peuvent aussi être inclus dans les programmes et en bénéficier. Ces autres groupes doivent être inclus d'une manière qui maximise les avantages pour le groupe cible du FIDA. Conformément à la Stratégie de collaboration avec le secteur privé (2019-2024), la présente méthode s'applique également aux approches novatrices en matière de collaboration renforcée avec divers acteurs du secteur privé susceptibles de favoriser des transformations rurales tout en contribuant à réduire la pauvreté rurale et les inégalités entre zones rurales et urbaines.
12. Les personnes en situation de pauvreté forment un groupe hétérogène et n'entrent souvent pas facilement dans des catégories sociales prédéfinies, étant donné la diversité des facteurs économiques, sociaux, politiques et environnementaux en cause et leur influence respective sur la pauvreté dans chaque pays. Le FIDA doit se faire une conceptualisation de la pauvreté propre à circonscrire la cible précise dans chaque contexte, en tenant compte des éléments suivants:
- **Caractère multidimensionnel de la pauvreté.** La pauvreté se manifeste sous de nombreuses facettes et il existe des différences considérables entre les pays quant à la mesure de la pauvreté monétaire par rapport à d'autres domaines, notamment l'insécurité alimentaire, la malnutrition et l'accès aux services de base tels que l'eau et l'assainissement.
 - **Moteurs croisés de vulnérabilité et d'exclusion.** La pauvreté est à la fois un moteur et un résultat de l'exclusion, qui creuse les inégalités d'accès aux ressources et aux débouchés et de moyens d'action en la matière. Ces inégalités sont souvent déterminées par des facteurs comme le revenu, les actifs, le sexe, l'âge, l'origine ethnique, le handicap, etc.
 - **Précarité des moyens d'existence.** Pauvreté et vulnérabilité sont intimement liées. Les populations en situation de pauvreté rurale ou de fragilité, en particulier les petits producteurs, ont tendance à dépendre excessivement de stratégies de subsistance précaires. Ces populations sont très exposées aux chocs liés aux changements climatiques, à la dégradation de l'environnement et aux conflits. Elles ont un accès limité aux infrastructures publiques, aux services publics et aux financements. Souvent, elles ont un accès restreint aux ressources et peu de contrôle sur celles-ci, leurs droits fonciers sont précaires, leur capital social est limité et leur alimentation est pauvre, et elles doivent diversifier leurs revenus par nécessité. Ainsi, lorsque des chocs surviennent, elles ne disposent que de peu de mécanismes d'adaptation positive et s'enfoncent dans le piège de la pauvreté.
 - **Nature dynamique de la pauvreté.** La combinaison de risque et de vulnérabilité rend la pauvreté très dynamique, certains ménages étant capables de réaliser des gains sur plusieurs années tout en restant susceptibles de retomber (voire de s'enfoncer encore plus) dans la pauvreté en cas de choc. Une progression (« graduation ») propre à affranchir durablement de la pauvreté suppose accumulation d'un nombre considérable d'actifs et transformation des stratégies de subsistance. Y parvenir prend un certain temps et le processus ne saurait être évalué sur une courte période.

V. Principes directeurs orientant les opérations pour ce qui est de circonscrire, d'atteindre et d'accompagner le groupe cible et de lui donner des moyens d'action

13. Cette conceptualisation du groupe cible du FIDA a des implications opérationnelles importantes. L'objectif de la présente politique n'est pas de fournir des orientations détaillées, qui seront données séparément dans des directives opérationnelles actualisées. Il y a cependant quelques principes directeurs importants en matière de conception, de partenariats et de gestion axée sur les résultats.

A. Principes directeurs relatifs à la conception

Utiliser une méthode centrée sur les personnes pour circonscrire le groupe cible et concevoir des interventions qui favorisent leur participation et répondent à leurs besoins.

14. Le ciblage, loin de concerner uniquement les critères d'admissibilité, doit être pris en compte tout au long de la conception. Il faut donc:
- **S'attaquer à la perte d'autonomie.** La pauvreté est souvent associée à un manque de débouchés, de moyens d'action et de confiance en soi et à des possibilités limitées de faire entendre sa voix. Dans le cadre de ses projets, le FIDA continuera de créer les structures et les espaces nécessaires à la participation active et éclairée des personnes en situation de pauvreté, afin qu'elles puissent collaborer à l'élaboration de leurs propres solutions de développement, revendiquer leurs droits, s'attaquer aux normes sociales néfastes et accroître leur incidence sur l'action publique et les institutions.
 - **Recenser et lever les obstacles à la participation.** Dans les zones rurales, beaucoup de personnes sont souvent laissées de côté en raison de barrières puissantes limitant les débouchés et leur capacité à participer aux marchés, notamment une très faible tolérance au risque, de lourdes charges familiales et des insuffisances graves dans les services de base. Dès la conception des projets, il faut tenir compte de ces obstacles et s'y attaquer en prévoyant des infrastructures et des services ruraux, en répondant aux besoins de consommation immédiats ou en établissant des liens avec des programmes d'aide sociale, en favorisant une participation flexible pour tenir compte de diverses stratégies de subsistance, en assurant une protection contre les risques de perte en cas d'échec des activités, ou en abordant la question des charges familiales incombant aux femmes. Dans certains cas, le groupe cible peut également avoir besoin d'instruments autres que ceux du FIDA. Dans ces cas, des partenariats doivent être noués avec d'autres programmes ou organismes disposant d'avantages comparatifs dans les domaines concernés.
 - **Inclure les populations faisant face à des inégalités multiples et croisées et qui sont plus susceptibles d'être laissées de côté.** Le groupe cible du FIDA se compose des populations rurales considérées comme vivant à la limite ou en dessous du seuil de pauvreté national, ou susceptibles de tomber en dessous de celui-ci, et qui font face à de nombreux facteurs entrelacés de privation et d'inégalité. Ce groupe comprend les personnes pauvres au regard d'autres critères, tels que la sécurité alimentaire ou l'accès aux services de base et aux débouchés (services financiers, crédit, marchés, investissements publics, services sociaux, etc.). Les personnes en situation de pauvreté et souvent particulièrement marginalisées sont, notamment, les femmes et les jeunes, les peuples autochtones, les éleveurs, les minorités ethniques, les personnes handicapées et les personnes vivant dans des

contextes fragiles en raison des changements climatiques, de la dégradation de l'environnement ou de conflits.

- **Reconnaître la nature dynamique de la pauvreté et l'importance de s'attaquer à la vulnérabilité.** Le processus et les méthodes de ciblage doivent tenir compte de la nature dynamique de la pauvreté, en particulier dans les contextes fragiles. Des mécanismes communautaires et individuels permettant de prendre des mesures de ciblage adaptées en cas de chocs doivent être mis en place, notamment des systèmes d'alerte précoce et des mécanismes de renforcement des interventions en faveur des personnes susceptibles de tomber dans la pauvreté.
- **Continuer à se concentrer sur le groupe cible, même lorsque d'autres personnes sont également incluses dans les projets.** Comme envisagé dans la Stratégie de collaboration avec le secteur privé 2019-2024, certaines personnes mieux loties pourraient être incluses dans les interventions du FIDA, comme des prestataires, des employeurs, des dirigeants ou des innovateurs. Dans d'autres cas, pour éviter les conflits ou améliorer le bien-être et la résilience des communautés dans leur ensemble, il conviendra de cibler des zones géographiques et des communautés, plutôt que des ménages dans les zones de projet. En pareil cas, les projets devront démontrer clairement, sur la base de leur théorie du changement, dans quelle mesure le groupe cible du FIDA, notamment les personnes les plus pauvres, y gagnera en fin de compte.

B. Principes directeurs en matière de partenariat

Jouer un rôle de force motrice dans la défense des populations rurales pauvres en participant à l'élaboration des politiques en collaboration avec les gouvernements nationaux et les autres partenaires de développement aux niveaux local, régional et mondial.

15. Pour ce faire, il faut:

- **Aligner les politiques et les stratégies de réduction de la pauvreté sur celles des pouvoirs publics, négocier celles-ci avec eux et renforcer leurs capacités.** Le FIDA, dont le modèle repose sur les pays, doit aligner ses interventions sur les politiques publiques dans les domaines concernés et contribuer à celles-ci. Des évaluations seront réalisées en partenariat avec les pouvoirs publics, y compris les bureaux de statistique nationaux et les responsables des systèmes de données agricoles, et un examen rigoureux des politiques sera effectué pour harmoniser les aspirations et les engagements concernant les objectifs de réduction de la pauvreté et le groupe cible retenus.
- **Renforcer les systèmes publics d'inclusion.** Plusieurs systèmes de ciblage parallèles dans différents secteurs peuvent nuire à la prise de décision locale et aux capacités des pouvoirs publics. Dans la mesure du possible, le FIDA utilisera dans ses projets les méthodes et systèmes de ciblage des pouvoirs publics, ou du moins s'alignera sur eux, et contribuera à renforcer sa capacité institutionnelle à mener des interventions en faveur du groupe cible.
- **Donner la priorité à la participation grâce à des processus consultatifs et axés sur la demande.** Les populations rurales pauvres, ainsi que leurs communautés et leurs organisations, sont des partenaires en leur qualité non seulement de copropriétaires et de décideurs, mais aussi d'exécutants et de prestataires de services capables d'assurer les services jusqu'au dernier kilomètre. Le FIDA jouit d'une expérience longue et solide en matière de processus participatifs, comme en attestent notamment le Forum paysan et le Forum des peuples autochtones. Ces efforts se doubleront du

renforcement des engagements et des partenariats avec les organisations de jeunes ruraux et d'agriculteurs et les organisations de personnes handicapées aux niveaux national, régional et mondial.

- **Renforcer les partenariats existants et en établir de nouveaux.** Il faut également veiller à identifier et à collaborer avec des partenaires de même sensibilité à tous les niveaux, afin que les conceptualisations à la fois de la dynamique de la pauvreté rurale dans différents contextes et des méthodes de ciblage efficaces soient au diapason. L'accent devrait être mis sur l'établissement de partenariats novateurs et complémentaires permettant de toucher les personnes du groupe cible que le FIDA ne pourrait pas atteindre à lui seul avec les instruments dont il dispose.

C. Principes directeurs de la gestion axée sur les résultats

Assurer l'exécution en utilisant une approche adaptative, axée sur des données factuelles et sur l'apprentissage

16. Pour ce faire, il faut:

- **Veiller à l'efficacité du ciblage tout au long du cycle du projet.** Des efforts doivent être consentis pour évaluer, étayer et diffuser les enseignements tirés sur la plus ou moins grande efficacité des approches visant à cibler les groupes les plus susceptibles d'être laissés de côté et réduire les inégalités rurales. Il peut s'agir notamment de la collaboration avec les secteurs de la protection sociale et l'utilisation de systèmes d'information géographique (SIG).
- **Intégrer le renforcement de l'autonomie et de la participation dans les processus de gestion.** Les mécanismes de retour d'information doivent être mis à profit pendant l'exécution afin de promouvoir la transparence, l'inclusion et la recherche de consensus.
- **Évaluer les cibles sous l'angle de l'optimisation des ressources.** Les décisions relatives au ciblage ont des répercussions importantes sur l'optimisation globale des ressources du FIDA. Le ciblage comporte inévitablement des arbitrages, qu'il convient de faire de manière transparente et exhaustive. L'objectif d'atteindre le groupe cible ne doit pas seulement être examiné au regard des coûts et de l'efficacité de l'utilisation des ressources, mais aussi de l'efficacité au regard de l'objectif du FIDA d'améliorer la vie des populations rurales en situation de pauvreté et de favoriser la transformation des systèmes ruraux et alimentaires.
- **Assurer un apprentissage et un renforcement des capacités internes continus.** La mise en œuvre de la présente politique nécessitera une production continue de connaissances et un renforcement constant des capacités individuelles dans l'ensemble de l'organisation. Dans ce contexte, il sera important de tirer parti des systèmes de données et des évaluations d'impact du FIDA pour se pencher sur la question de savoir dans quelle mesure le FIDA contribue à la transformation des zones rurales, ce qui fonctionne (et pourquoi), ce qui ne fonctionne pas (et pourquoi), qui en bénéficie et combien cela coûte.

VI. Mise en œuvre de la politique

17. Les détails concernant la question de savoir « comment faire » seront exposés dans les directives opérationnelles révisées. Deux aspects essentiels sont toutefois abordés ici. Le premier concerne les grandes lignes du ciblage dans les processus stratégiques et de conception du FIDA, présentées dans la présente section; le

second concerne une vue d'ensemble des incidences de la Politique sur les instruments du FIDA, figurant à l'annexe III.

18. Les processus stratégiques et de conception du FIDA comportent trois éléments fondamentaux: le cadre de diagnostic, les interventions stratégiques et programmatiques et le cadre de suivi-évaluation. Ces éléments varieront en taille et en niveau de précision selon l'instrument (c'est-à-dire selon qu'il s'agit d'une stratégie de pays ou d'un projet précis), mais les principes généraux restent les mêmes.

A. Cadre de diagnostic

19. Au cœur de l'approche du FIDA se trouve une solide conceptualisation de la nature, des conditions et des moteurs de la pauvreté dans les pays où intervient le Fonds. Les conclusions du diagnostic seront naturellement propres aux contextes des pays et des projets et reposeront sur une combinaison de données sur la pauvreté provenant de sources nationales, du FIDA et de sources extérieures, de données SIG indiquant les corrélations physiographiques et autres de la pauvreté, et d'analyses participatives de la pauvreté et des moyens d'existence. Le processus comprend les étapes suivantes:

- **Détermination des modèles et des moteurs de la transformation inclusive des systèmes ruraux et alimentaires** ainsi que des difficultés et des possibilités concernant les centres de croissance ruraux inclusifs qui stimuleront et favoriseront des transformations rurales équitables et durables. Ce diagnostic doit tenir compte de la complexité de l'amélioration durable de la vie des populations rurales en situation de pauvreté et des personnes susceptibles d'y tomber dans le contexte des systèmes alimentaires actuels.
- **Analyse du profil des populations rurales** et de leur répartition par niveaux de pauvreté, à partir des indicateurs nationaux de pauvreté multidimensionnelle et de pauvreté monétaire et en tenant compte des données sur la sécurité alimentaire et la nutrition. L'analyse du profil doit rendre compte de la diversité des stratégies de subsistance, des systèmes agricoles, des risques, des facteurs de vulnérabilité climatique et des mécanismes d'adaptation connexes, et doit permettre de recenser les catégories croisées qui correspondent à des groupes et contextes particuliers.
- **Évaluation du cadre d'action et du contexte institutionnel.** L'évaluation doit porter essentiellement sur l'environnement en tant qu'élément ayant un effet sur le groupe cible, et recenser les activités des autres partenaires – ministères (y compris ceux chargés du développement social), organisations non gouvernementales, organisations de populations rurales et donateurs – afin d'identifier les partenaires potentiels.

B. Interventions stratégiques et programmatiques

20. Une fois que le contexte de la pauvreté et le contexte de la politique générale sont bien conceptualisés, l'étape suivante consiste à élaborer des interventions stratégiques et programmatiques en matière de ciblage. Le processus comprend les étapes suivantes:

- **Circonscription du groupe cible, et définition des mesures, approches et activités propres à l'atteindre.** Deux aspects clés de la conception sont à prendre en compte: i) la nature des interventions à mener et, en particulier, les obstacles à la participation des personnes en situation de pauvreté; ii) les critères d'admissibilité particuliers et les méthodes de ciblage à utiliser. Certaines méthodes ayant fait leurs preuves sont décrites, et les avantages et inconvénients des différentes solutions en fonction des contextes sont exposés à l'annexe II.

- **Définition des mesures à prendre pour donner des moyens d'action dans la théorie du changement.** Les possibilités de participation et les obstacles à la participation (actifs, tolérance au risque, besoins immédiats, charges familiales, etc.) recensés dans le cadre de diagnostic sont à prendre en compte dans la théorie du changement des projets. Il faut définir précisément les différentes mesures en question et montrer comment elles contribuent à la réalisation des changements souhaités et à la réduction des inégalités entre les différents groupes socioéconomiques (en tenant compte des éléments intersectoriels en leur sein). Les risques et les hypothèses associés à chaque niveau de la théorie du changement doivent être clairement exposés.
- **Veiller à ce que les capacités de mise en œuvre des méthodes de ciblage soient prévues dès la conception.** Un ciblage théorique ne portera aucun fruit concret en l'absence de capacités adéquates (personnel, formation, supervision et systèmes d'exécution). Ces facteurs doivent être exposés dans les manuels d'exécution et pris en compte dans les budgets.

C. Cadre de suivi-évaluation

21. La gestion axée sur les résultats suppose d'intégrer dans le suivi de routine ainsi que dans les évaluations les données factuelles relatives aux cibles. Le processus comprend les étapes suivantes:

- **Vérification de la pertinence et de l'utilité des indicateurs aux fins de l'évaluation des résultats du ciblage.** Les stratégies de pays et les activités dans les pays doivent être assorties d'indicateurs de suivi qui permettent pour l'essentiel de rendre compte des trajectoires de changement envisagées dans les théories du changement. Les cadres logiques doivent comprendre des indicateurs suffisamment ventilés pour rendre compte du degré de ciblage, et doivent permettre de mettre en évidence l'hétérogénéité des résultats et des effets selon les groupes. Ils doivent également inclure, le cas échéant, des indicateurs relatifs aux processus et à la capacité institutionnelle en matière de ciblage et d'inclusion.
- **Prise en compte du ciblage dans les évaluations.** Au-delà des indicateurs du cadre logique, l'efficacité du ciblage doit également être prise en compte dans les évaluations des programmes et des projets. Dans le cas des évaluations de l'impact, il faudra intégrer clairement des analyses de répartition dans les questions relatives à l'évaluation – c'est-à-dire non seulement examiner les effets sur les bénéficiaires, mais aussi déterminer quelles personnes, au sein des communautés, sont incluses ou exclues et dans quelle mesure les effets varient entre les différents groupes participants, afin de s'attaquer aux moteurs de la pauvreté et des inégalités en milieu rural.

VII. Obligation de rendre compte des résultats et mesure des progrès réalisés

A. Théorie du changement de la politique

22. La transformation catalytique inclusive des systèmes ruraux et alimentaires, dans laquelle personne n'est laissé de côté, contribuera non seulement à la réalisation des objectifs de développement durable n^{os} 1 et 2, mais aussi à la réalisation d'autres objectifs de développement durable qui entrent dans le cadre des activités du FIDA, notamment les objectifs n^{os} 5 (égalité entre les sexes), 8 (travail décent et croissance économique), 10 (inégalités réduites) et 13 (mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques).

23. Ces effets seront obtenus grâce à la réalisation de deux objectifs stratégiques complémentaires:
- **Objectif stratégique n° 1: Le FIDA entend se faire le défenseur des besoins, des priorités et des aspirations des ruraux en situation de pauvreté.** Réaffirmant son rôle de force motrice de l'action menée en faveur des populations rurales pauvres, de la réalisation des objectifs de développement durable et de l'application du principe consistant à ne laisser personne de côté aux niveaux national, régional et mondial, le FIDA, en tant qu'assembleur de financements, entend catalyser avec ses partenaires⁷ les investissements axés sur les ruraux pauvres de manière à assurer une croissance véritablement inclusive. Le FIDA influera sur les politiques, les programmes et les systèmes en tirant parti de son mandat unique et de sa présence dans les pays et dans le monde en vue de favoriser et de reproduire à plus grande échelle les investissements et les approches efficaces, dynamiques et favorables aux pauvres.
 - **Objectif stratégique n° 2: Le FIDA entend améliorer la portée de tir et l'efficacité de son action en faveur des populations rurales en situation de pauvreté ou laissées pour compte afin de stimuler la transformation rurale tout en réduisant les inégalités dans les zones concernées.** Le FIDA est déterminé à s'attaquer aux inégalités multidimensionnelles en matière de répartition des biens, de débouchés économiques, de résilience, de relations de pouvoir et de droits en axant ses investissements sur les personnes qui en ont le plus besoin – les populations rurales pauvres et les personnes laissées de côté. Le Fonds se penchera sur les liens complexes entre les formes croisées d'inégalité issues de l'attribution sociale d'identités fondées sur le sexe, l'âge, l'origine ethnique et le handicap, et les multiples formes de pauvreté.
24. Pour atteindre ces objectifs stratégiques, le FIDA devra obtenir un ensemble de quatre produits interdépendants concernant le rôle de force motrice, les données factuelles, les connaissances et les partenariats. On trouvera plus de précisions sur la théorie du changement à l'annexe IV, y compris un exposé des risques et des hypothèses.

B. Obligation de rendre compte des résultats

25. Cette politique décennale sera appliquée grâce à une succession de plans d'action triennaux, définissant les activités nécessaires à la réalisation progressive des quatre résultats liés à la théorie du changement au cours des trois prochains cycles de reconstitution des ressources. Les plans d'action comprendront également des indicateurs et des cibles détaillés pour suivre activement les progrès et allouer adéquatement les ressources. Les résultats seront communiqués dans le rapport sur l'intégration des thématiques transversales du FIDA.

⁷ Le FIDA compte un large éventail de partenaires, notamment des institutions gouvernementales (ministères des finances, de l'agriculture, des affaires sociales, de l'environnement), des organisations de la société civile et des organisations de producteurs représentant le groupe cible du FIDA, des partenaires de développement (Organisation des Nations Unies, organismes bilatéraux et multilatéraux) et le secteur privé, en tant que sources et bénéficiaires de financements.

Note de synthèse d'évaluations sur le ciblage dans les projets appuyés par le FIDA

La direction a examiné attentivement les cinq enseignements présentés dans la note de synthèse d'évaluations d'IOE sur le ciblage dans les projets appuyés par le Fonds, et approuve généralement les principaux points qui y figurent. On trouvera dans le tableau ci-après des précisions sur la manière dont ces enseignements ont été pris en compte et intégrés dans la politique.

Enseignements tirés de la note de synthèse d'évaluations	Prise en compte dans la politique
<p>1. Des principes de ciblage universels peuvent être appliqués à l'ensemble du portefeuille du FIDA, pourtant diversifié.</p>	<p>L'une des principales priorités de la Politique est d'établir une définition claire et universelle du groupe cible et des principes de ciblage. Par souci de clarté, la définition du groupe cible est intentionnellement brève, car même si en pratique le ciblage dépend systématiquement du contexte, il doit toujours rester cohérent avec l'énoncé général (par exemple, si l'on intègre les thématiques transversales relatives à l'autonomisation économique des femmes ou à l'emploi des jeunes, le groupe cible doit être constitué de femmes ou de jeunes qui vivent dans la pauvreté ou qui y sont exposés). Il est essentiel de mettre en évidence la nature universelle des principes de ciblage pour s'assurer que tous les projets, indépendamment de leur orientation thématique, sont conformes à la Politique.</p>
<p>2. Le lancement de la politique actualisée peut servir de point de ralliement pour inciter le personnel du FIDA et les partenaires d'exécution (pouvoirs publics, partenaires de développement, secteur privé et organisations non gouvernementales) à collaborer pour améliorer la définition des groupes cibles, à entreprendre des analyses approfondies, actuelles et critiques de la situation des groupes cibles, à élaborer des trajectoires de changement propres à chaque groupe cible, et à faire en sorte que les effets directs sur les différents groupes cibles soient correctement définis et mesurés.</p>	<p>La politique créera l'espace et la dynamique nécessaires à l'échelle institutionnelle pour tirer parti de cet élan important de manière à stimuler les processus de changement. Un ensemble de produits a été défini dans la théorie du changement de la Politique (rôle de force motrice et engagement, données factuelles, connaissances et capacités, et établissement de partenariats). Ces produits seront détaillés dans des plans d'action triennaux.</p>
<p>3. La tendance à s'éloigner de la notion de « développement centré sur les personnes » peut s'inverser.</p>	<p>La nécessité d'adopter des perspectives centrées sur les personnes plutôt que sur les interventions est un point fondamental qui est intégré dans tout le document, de la justification à la définition en passant par les principes directeurs et la théorie du changement. La Politique souligne l'importance de partir du groupe cible, en comprenant bien ses besoins et les obstacles à sa participation, afin de définir des trajectoires de changement fondées sur des données factuelles, et ce dès le début de la conception. Elle fait également grand cas du recours systématique à des approches participatives pour permettre aux personnes qui vivent dans la pauvreté et à celles qui sont laissées pour compte de faire entendre leur voix et de collaborer à la définition de leurs propres solutions de développement et, par là même, de la nature des interventions du FIDA.</p>
<p>4. La culture de la conformité se substitue à l'analyse approfondie et à l'examen critique du ciblage.</p>	<p>Les principes directeurs et le cadre de diagnostic de la politique ont été rédigés de manière à tenir explicitement compte de l'évolution vers une culture de la conformité, en soulignant l'importance cruciale d'une conception réfléchie et fondée sur des données factuelles (l'analyse étant entreprise dès le début du processus) et d'une attention continue tout au long des étapes de l'exécution, du suivi et de l'évaluation.</p>
<p>5. L'évaluation du ciblage (par autoévaluation ou évaluation indépendante) doit être rigoureuse, et les recommandations destinées à améliorer le ciblage doivent être étayées.</p>	<p>Essentielle à l'analyse et à l'apprentissage, l'évaluation est prise en compte dans la politique, dans le cadre des principes directeurs et des orientations de haut niveau concernant les cadres de suivi-évaluation. Pour passer de la parole aux actes, la Politique souligne l'importance d'améliorer la base de données factuelles qui constitue l'un des quatre produits de la théorie du changement, tout en tenant compte du fait que les données factuelles seules ne suffisent pas: elles doivent aussi être traduites en connaissances, mises en pratique et étayées plus généralement par le rôle de force motrice et l'engagement du FIDA. Toutefois, l'ampleur de la production de données factuelles sera limitée par la disponibilité des ressources.</p>

Approches et méthodes de ciblage

A. Approches pour atteindre le groupe cible du FIDA

1. Le Fonds jouit d'une grande expérience en matière de conception de projets ayant prouvé leur efficacité pour ce qui est d'atteindre et d'accompagner le groupe cible et de lui donner des moyens d'action. Il s'agit notamment des activités suivantes:
 - **Approches de progression.** Le FIDA dispose d'un avantage comparatif sur ces méthodes, qui consistent à faire en sorte que les personnes en situation d'extrême pauvreté accumulent un patrimoine, les capacités et des moyens d'action, de sorte qu'elles puissent s'affranchir de la pauvreté et accéder à des moyens d'existence socioéconomiques durables et résilients. Les modèles résultent d'un ensemble exhaustif et varié de mesures de soutien (par exemple, le transfert d'actifs ou de liquidités, la formation technique, la culture financière, le développement d'entreprises et la formation professionnelle) qui associent des investissements de protection et de production ainsi que des investissements publics dans les zones rurales. Ces méthodes au potentiel transformateur peuvent conduire à porter d'un même coup de nombreux fruits du point de vue du développement, comme la promotion de la sécurité alimentaire et de la nutrition, l'amélioration de la résilience, la sécurisation des droits d'occupation, l'amélioration de l'accès au crédit, le renforcement de la capacité des jeunes à trouver un emploi, le renforcement des investissements dans les entreprises agricoles et non agricoles et la promotion de l'action collective.
 - **Systèmes de formation-action pour l'égalité femmes-hommes et d'accompagnement des ménages.** Des résultats plus récents concernant le Système de formation-action pour l'égalité femmes-hommes et l'accompagnement des ménages ont montré que les méthodes visant à transformer les rapports femmes-hommes et les approches de progression, respectivement, étaient prometteuses et pourraient être utilisées pour améliorer le ciblage et la portée de tir de manière plus générale.
 - **Approches de développement à l'initiative des communautés.** Ces méthodes se sont également montrées efficaces pour atteindre le groupe cible du FIDA et lui donner des moyens d'action, et pour renforcer la cohésion sociale, en particulier dans les contextes fragiles⁸. Elles se traduisent par un renforcement de la participation des bénéficiaires, de la conception à l'exécution, et par un renforcement des capacités au niveau de la base.
 - **Filières inclusives.** Une filière comprend l'ensemble des activités (de la conception à la production et à la distribution) nécessaires pour porter un produit sur son marché final. Il est plus difficile d'inclure les agriculteurs vivant dans la pauvreté que les agriculteurs plus favorisés, mais le FIDA a acquis une expérience de pointe en matière de conception et de mise en place de filières inclusives. IOE, par exemple, a conclu que les projets de filières ayant réussi à cibler efficacement les ménages pauvres et très pauvres tenaient compte de la faiblesse de leur patrimoine et valorisaient leur force de travail, tout en s'appuyant sur des critères de ciblage rigoureux et un engagement communautaire solide⁹.

⁸ IOE. Synthèse d'évaluations sur le développement à l'initiative des communautés dans les projets appuyés par le FIDA, 2020.

⁹ IOE. Évaluation au niveau de l'institution de la contribution du FIDA au développement de filières en faveur des pauvres, 2019.

- **Protection sociale.** De nombreux programmes actuels comportent déjà des éléments de protection sociale¹⁰, et les possibilités d'améliorer le ciblage dans la programmation du FIDA en s'alignant davantage sur les secteurs de la protection sociale sont de plus en plus nombreuses. Cette démarche pourrait être réalisée de différentes manières, en fonction du contexte, et pourrait impliquer un éventail d'activités, allant de la simple utilisation des registres sociaux aux fins du ciblage à une coordination plus directe en prenant appui sur les programmes d'assistance sociale existants.
2. Il convient de souligner qu'aucune de ces approches n'est universelle. Comme toujours, la clé du succès des approches de progression et de développement à l'initiative des communautés conçues pour cibler les personnes les plus pauvres consiste à éliminer les obstacles à la participation – qu'ils soient physiques, financiers, temporels ou sociaux – et à appuyer adéquatement la conception pour assurer une mise en œuvre de qualité.
 3. Cette liste n'est en aucun cas exhaustive. Le point essentiel ici est de faire en sorte que la méthode soit centrée sur les populations rurales et qu'elle vise à catalyser les transformations des systèmes ruraux et alimentaires grâce au cadre de diagnostic et aux interventions stratégiques et programmatiques.

B. Méthodes de ciblage

4. En matière de conception et d'exécution de projets, il existe un certain nombre de méthodes de ciblage différentes pouvant être utilisées aux fins de la définition de l'admissibilité et de la circonscription des bénéficiaires. Aucune méthode n'est universelle et il n'y a pas de solution miracle; aucune d'entre elles n'est parfaite et toutes présentent des limites en matière d'inclusion et d'exclusion.
5. La clé est d'identifier la méthode la plus appropriée au projet dans un contexte particulier. Comment savoir laquelle est la meilleure? On peut utiliser six critères interdépendants pour évaluer les différentes options.
6. **Justesse.** Dans quelle mesure les catégories attribuées aux ménages prennent-elles en compte la pauvreté de consommation? Bien que la pauvreté de consommation ne soit évidemment pas la seule facette de la pauvreté qui soit pertinente, elle permet de juger de la justesse de tir dans la mesure où elle indique la capacité d'un ménage à satisfaire ses besoins fondamentaux. En outre, dans les pays en développement, les données sur la consommation et les dépenses sont beaucoup plus fiables que les données sur les revenus.
7. Il est très important de noter qu'aucun système de ciblage ou de classification ne garantit une justesse parfaite: tous comportent des erreurs importantes en matière d'inclusion et d'exclusion (à part les approches catégorielles, qui ont tendance à être relativement faciles à appliquer avec précision). Dans le cas des méthodes ciblant la pauvreté, plus la population cible est petite (par rapport au total), plus les erreurs sont importantes.
8. Les méthodes varient toutefois en ce qui concerne la portée et l'importance des erreurs, la portée renvoyant au pourcentage de ménages inclus ou exclus à tort et l'importance à la proximité des ménages inclus à tort par rapport à la cible. Par exemple, même si deux méthodes comportent un pourcentage similaire d'erreurs quant à l'inclusion et à l'exclusion, l'une peut comporter toutes les erreurs liées à l'inclusion concernant les groupes les plus riches et l'autre peut comporter des erreurs concernant les personnes qui se situent juste au-dessus du seuil. La méthode présentant des erreurs d'inclusion concernant les groupes les plus aisés est clairement moins performante que celle dont les erreurs en matière d'inclusion sont des erreurs évitées de justesse.

¹⁰ FIDA. Document de travail stratégique sur la protection sociale en milieu rural, 2021.

9. **Perception du caractère équitable.** Comment le public perçoit-il le caractère équitable de la classification? Cette question est certainement liée à celle de la justesse, en ce sens que plus la classification vise juste, plus elle est susceptible d'être perçue comme équitable. Cependant, les perceptions dépendent grandement du degré de différenciation de la population elle-même; lorsqu'une grande partie de la population vit très près du seuil de pauvreté dans des circonstances très similaires, comme c'est le cas dans de nombreux pays en développement, les explications concernant les différences de classification peuvent être difficiles à faire comprendre. Le fait qu'un ménage soit effectivement sélectionné peut sembler relever davantage de considérations subjectives que de critères objectifs. Au Mexique, par exemple, l'examen des ressources par procuration dans le cadre du Programme Progresa (*Programa de Educación, Salud y Alimentación*) a été perçu par de nombreux ménages comme une sorte de loterie, ou un « fait du prince », les intéressés ne comprenant pas pourquoi certains ménages étaient sélectionnés alors que d'autres, apparemment similaires, ne l'étaient pas¹¹. La communication sera déterminante: plus la méthode de classification sera transparente, plus elle sera jugée équitable.
10. **Participation communautaire.** Quel est le rôle de la communauté? En théorie, ces indicateurs objectifs ne permettent guère de connaître la participation de la communauté, puisque le classement d'un ménage repose uniquement sur les réponses fournies par celui-ci concernant un nombre déterminé d'indicateurs, l'algorithme de classement se chargeant ensuite automatiquement de déterminer les catégories individuelles des ménages. En dehors d'un recours au motif d'une information erronée, il n'y a aucune possibilité de modifier les résultats.
11. Dans la pratique, cependant, certains moyens peuvent être mis en œuvre pour permettre à la communauté de participer au processus, et ces moyens sont de plus en plus souvent inclus par défaut dans les processus de ciblage: i) au lieu de remplir des questionnaires ou fiches de pointage de manière isolée, les informations requises sur chaque ménage pourraient être collectées dans un cadre participatif, les réponses étant fournies en public au sein du groupe communautaire, conformément à l'idée que les réponses publiques favoriseront la sincérité; ii) les communautés peuvent contribuer à « valider » les listes de bénéficiaires et avoir éventuellement un pouvoir discrétionnaire quant à la sélection d'un nombre limité de places (par exemple, permettre aux communautés de reclasser un pourcentage des ménages dont elles estiment que le classement est erroné).
12. **Pérennité de la méthode.** Le système de classification lui-même ou les projets qui utilisent les catégories pour déterminer l'éligibilité bénéficieront-ils d'un soutien politique suffisant à long terme? Dans ce domaine, les méthodes catégorielles et universelles ont tendance à être les plus efficaces, puisqu'elles bénéficient généralement d'un plus grand appui politique.
13. **Faisabilité et coût.** D'une manière générale, plus le questionnaire utilisé pour l'évaluation est court et plus le temps de supervision et les journées de travail nécessaires à la mise en œuvre sont faibles, plus la méthode sera faisable et moins elle sera coûteuse à mettre en pratique. Pour le FIDA, cependant, la faisabilité et le coût dépendront en partie des systèmes nationaux déjà en place pouvant être utilisés; dans de nombreux cas, il sera stratégiquement et pratiquement idéal de s'appuyer sur les registres sociaux existants ou d'autres systèmes de ciblage utilisés par les secteurs de la protection sociale, ce qui pourrait être moins coûteux que d'élaborer de nouvelles méthodes de ciblage distinctes.

¹¹ Kidd et Wyld. *Targeting the Poorest: An assessment of the proxy means test methodology*. Canberra: Australian Agency for International Development, 2011.

14. **Des indications plus détaillées** seront fournies dans le guide opérationnel révisé relatif au ciblage. On trouvera dans le tableau ci-après un résumé des principales méthodes ainsi que de leurs avantages et inconvénients. La plupart des projets du FIDA n'étant pas exécutés au niveau national, ces méthodes doivent être considérées conjointement avec le ciblage géographique en tant que première étape d'une stratégie de ciblage.

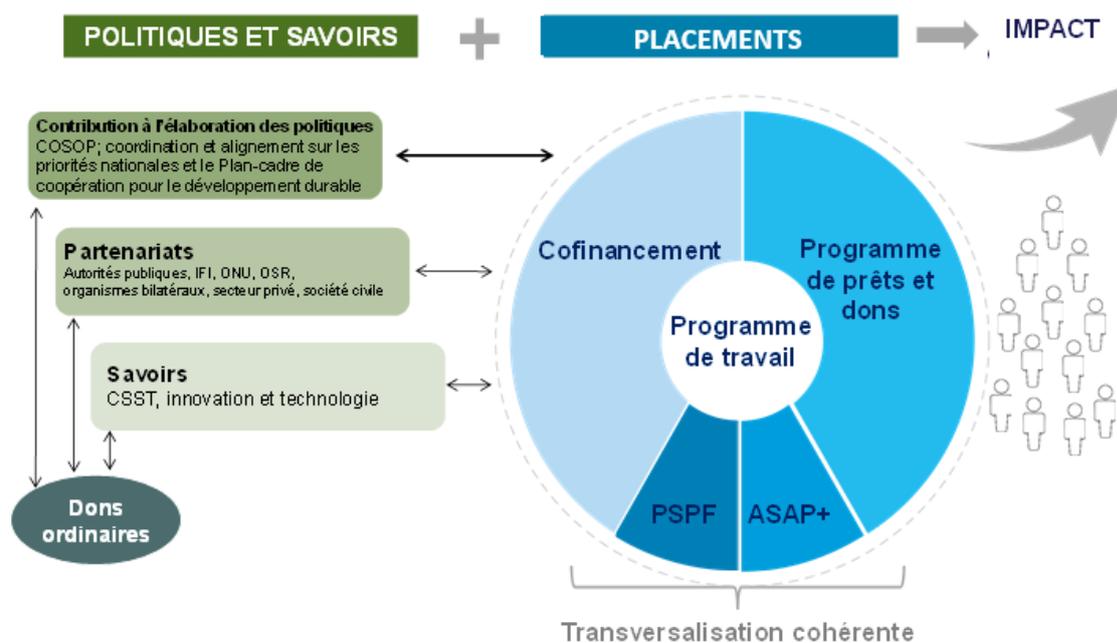
<i>Méthode</i>	<i>Avantages</i>	<i>Inconvénients</i>
Ciblage communautaire, au moyen d'approches participatives, pouvant prendre différentes formes, dont l'évaluation participative de la vulnérabilité	<p>Peut être efficace si le groupe cible correspond à l'idée de la pauvreté que se fait la communauté et si le processus est fortement facilité</p> <p>Favorise la participation et l'adhésion de la communauté</p> <p>Peut être relativement moins coûteuse que l'utilisation d'indicateurs objectifs, selon le niveau de facilitation</p>	<p>Tend à identifier les « personnes pauvres méritantes » et risque d'exclure celles qui sont socialement marginalisées</p> <p>Risque d'accapement par les élites, en particulier au fil du temps et lorsque les avantages sont importants</p>
Indicateurs objectifs: cartes de pointage simples utilisant une combinaison d'indicateurs indirects et de pondérations simples ¹²	<p>Méthode considérée comme plus intuitive que les examens indirects des ressources par les responsables d'exécution</p> <p>Peut être considérée comme plus équitable que le ciblage communautaire en fonction du contexte local</p>	Degré de précision très faible; erreurs importantes d'inclusion et d'exclusion
Indicateurs objectifs: examen indirect des ressources, sur la base d'une combinaison d'indicateurs indirects et de pondérations régressives	<p>Méthode relativement plus précise dans de nombreux cas: les erreurs d'inclusion et d'exclusion sont moins fréquentes (les personnes incluses à tort sont généralement pauvres) que pour les autres méthodes</p> <p>Peut être considérée comme plus équitable que le ciblage communautaire en fonction du contexte local</p>	<p>Souvent perçue par les communautés comme opaque ou aléatoire</p> <p>Relativement coûteuse à mettre en œuvre (même si cela dépend de l'étendue des systèmes nationaux existants)</p>
Par catégorie, généralement une seule catégorie (âge, handicap ou groupe vulnérable sur le plan nutritionnel comme les femmes enceintes et allaitantes)	<p>Facile à utiliser (peu de données requises) et coût relativement faible</p> <p>Peut se recouper avec la pauvreté de consommation (les familles nombreuses, celles qui comptent des personnes âgées ou handicapées ayant par exemple tendance à être plus pauvres)</p> <p>Économie politique favorable: tend à être populaire et durable sur le plan politique</p>	<p>Ne cible pas explicitement la pauvreté (sauf si combinée à d'autres méthodes)</p> <p>Peut concerner un grand nombre de bénéficiaires, rendant difficile son utilisation dans le cadre de très petits projets (bien qu'elle puisse être combinée à un ciblage géographique pour en limiter la portée)</p>
Universelle/géographique	<p>Facile et peu coûteuse à appliquer</p> <p>Économie politique favorable: tend à être populaire et durable sur le plan politique</p>	<p>Ne cible pas explicitement la pauvreté</p> <p>Peut concerner un grand nombre de bénéficiaires, rendant difficile son utilisation dans le cadre de très petits projets (bien qu'elle puisse être combinée à un ciblage géographique pour en limiter la portée)</p>
Autociblage	<p>Facile à comprendre par les communautés</p> <p>L'autociblage réalisé de manière participative peut garantir une adéquation étroite entre les projets et les besoins du groupe cible et favoriser au maximum la participation</p>	<p>Risque que les avantages, limités afin d'exclure efficacement les personnes mieux loties, soient réduits au point de compromettre l'efficacité de la méthode</p> <p>Erreurs d'inclusion et d'exclusion souvent importantes</p>

¹² Les indicateurs indirects comprennent généralement des éléments tels que les caractéristiques démographiques (taille du ménage, niveau de dépendance, âge ou sexe du chef de famille, handicap, etc.), la possession d'actifs (bétail, biens durables), les caractéristiques du logement (type de murs, sol, toit, accès à l'eau et à l'assainissement, etc.) et l'emploi (travailleur salarié à la journée, agriculteur indépendant, éleveur, etc.).

Incidences sur les instruments du FIDA

1. La présente politique s'applique à tous les instruments utilisés par le FIDA dans le cadre de son programme de travail, y compris les dons ordinaires en faveur de l'élaboration des politiques et de la gestion des savoirs et les placements. Le modèle opérationnel de la Douzième reconstitution des ressources du FIDA (FIDA12) comprend des instruments supplémentaires, au-delà du programme de prêts et dons, en vue d'intégrer des outils mieux adaptés à la collaboration avec le secteur privé (Programme de participation du secteur privé au financement) et d'élargir la stratégie relative aux changements climatiques et au renforcement de la résilience (Programme élargi d'adaptation de l'agriculture paysanne). Ces éléments sont illustrés dans la figure ci-dessous, qui met en évidence la manière dont les activités relatives aux politiques et aux savoirs (participation à l'élaboration des politiques, partenariats et gestion des savoirs) complètent les investissements dans le programme de travail. Il est à noter que, si les instruments particuliers pouvaient continuer à évoluer au cours de la période de mise en œuvre de la politique, les principes énoncés ici resteraient applicables dans tous les cas.

Figure 1
Instruments communs au sein des programmes au niveau des pays



Source: FIDA12: Modèle opérationnel et cadre de financement 2022-2024.

Note: COSOP: programme d'options stratégiques pour le pays; IFI: institution financière internationale; ONU: Organisation des Nations Unies; OSR: organismes ayant leur siège à Rome; CSST: coopération Sud-Sud et triangulaire; PSPF: Programme de participation du secteur privé au financement; ASAP+: Programme élargi d'adaptation de l'agriculture paysanne

2. Les grandes étapes du processus décrites dans le corps du texte sont pertinentes tant pour ce qui a trait aux stratégies de pays que pour les investissements, bien que leur application diffère légèrement dans chaque cas.
 - **Stratégies de pays.** L'objectif principal d'un programme d'options stratégiques pour le pays (COSOP) ou d'une note de stratégie de pays est de veiller à ce que les investissements du FIDA favorisent une transformation rurale inclusive et durable tout en réduisant la pauvreté (objectif de développement durable n° 1) et l'insécurité alimentaire (objectif de développement durable n° 2). Sur la base du dialogue et de la négociation avec les pouvoirs publics, les autres donateurs et les organisations de la

société civile, il ressortira des COSOP des indications concernant les domaines d'intervention du FIDA et l'identification des groupes précis de ruraux pauvres sur lesquels il convient de mettre l'accent, les partenariats clés favorables aux pauvres et les mesures de ciblage à appliquer. Ces mesures sont relativement exigeantes, mais devraient permettre de fixer les priorités générales du ciblage, tant en ce qui concerne les groupes précis que les interventions et les modalités de conception, qui devront être aussi pertinentes et efficaces que possible, et s'appliqueront à tous les instruments (Programme de participation du secteur privé au financement et Programme élargi d'adaptation de l'agriculture paysanne, entre autres).

- **Placements.** En ce qui concerne les placements pris isolément, et en tirant parti des récents enseignements, les processus de ciblage du FIDA devraient être améliorés de différentes manières. Premièrement, il faudrait prévoir suffisamment de temps et de ressources dès le début de la phase de conception, afin de faire du ciblage un élément fondamental de la conception et non une simple question de conformité. Cela suppose un diagnostic solide en matière de pauvreté et de politiques, ainsi que des interventions fondées sur des données factuelles, et il faudra d'abord améliorer la qualité des notes conceptuelles de projet, des évaluations sociales au sens des Procédures d'évaluation sociale, environnementale et climatique, et des rapports de conception. Deuxièmement, il conviendrait de s'assurer que, au stade de l'exécution, les bonnes incitations et compétences soient réunies pour que le groupe cible soit associé au déroulement du plan et que les interventions produisent les résultats et impacts souhaités. Il faudra à cet effet élaborer de bons manuels d'exécution de projet et former et appuyer les unités chargées de cette exécution. Enfin, les procédures régulières de suivi, à savoir les rapports à mi-parcours, les rapports d'achèvement de projet et les évaluations de projet, doivent prévoir une mesure de la performance du ciblage. Un cadre logique bien articulé doit être gage d'un rigoureux contrôle de l'optimisation des ressources, dont le ciblage est un facteur essentiel. Comme susmentionné, ces critères s'appliquent à l'ensemble des différents instruments susceptibles d'être utilisés dans les pays, qu'il s'agisse d'opérations souveraines ou non souveraines.
- **Politiques et savoirs.** Il est essentiel de tenir compte des questions de ciblage dans le cadre de la production des savoirs, des partenariats et de la participation à l'élaboration des politiques, ces questions se recoupant. Ainsi, les données relatives à l'efficacité du ciblage et à ses conséquences en matière de développement (comprendre ce qui fonctionne et pour qui) devraient être au cœur du programme d'apprentissage de chaque pays. Ces données peuvent ensuite être utilisées dans le cadre de la concertation permanente avec les pouvoirs publics en matière d'élaboration des politiques concernant les investissements particuliers en cours d'élaboration et de mise en œuvre, et peuvent également servir à définir les priorités et les axes de la prochaine stratégie de pays et des prêts et dons qui en découlent.

Théorie du changement

A. Énoncé du problème

1. Avant de définir la théorie du changement, il est utile de commencer par énoncer le problème en identifiant les questions à traiter, sur la base des constatations du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA dans la note de synthèse d'évaluations, et d'autres enseignements en la matière. Ces questions concernent essentiellement des insuffisances dans trois domaines interdépendants: les données factuelles, les connaissances et les processus. Ces insuffisances apparaissent à différentes étapes de la stratégie de pays et des cycles de projet, de la conception à l'évaluation en passant par l'exécution.

Tableau 1

Insuffisances en matière de données factuelles, de connaissances et de processus tout au long du cycle du projet

	<i>Conception</i>	<i>Exécution</i>	<i>Évaluation</i>
Données factuelles	Insuffisances liées à la segmentation et à l'analyse du groupe cible, aux moteurs de la pauvreté et aux données factuelles à l'appui d'une théorie claire du changement	Manque de données ventilées permettant de déduire efficacement les résultats du ciblage Sans théorie du changement solide concernant le groupe cible, insuffisance des indicateurs permettant de mesurer les changements de processus et de résultats	Absence d'analyse des résultats et les impacts distributifs dans les évaluations; insuffisance de l'analyse de l'hétérogénéité des résultats et des impacts Projets d'infrastructure généralement axés sur les résultats matériels plutôt que sur les effets sur le groupe cible Non prise en compte de questions importantes pour le groupe cible (telles que la qualité de vie)
Connaissances et compétences	Mauvaise conceptualisation de la définition du groupe cible Manque de savoirs ou de compétences des équipes de conception concernant les particularités d'une conception favorable aux pauvres et insuffisance des données factuelles sur ce qui fonctionne et pour qui	Lacunes dans les capacités des équipes d'exécution de projet non adéquatement prises en compte Insuffisances dans la mise en pratique des stratégies de ciblage établies à la conception Incohérences dans la prise en compte de la question du ciblage par le personnel de direction	Insuffisance de la diffusion des données factuelles issues existantes d'évaluation ou du partage des bonnes pratiques entre les projets et entre les régions Diffusion insuffisante des données factuelles à des fins de participation à l'élaboration des politiques
Processus	Analyse effectuée trop tard dans le processus pour être pleinement prise en compte dans la conception Peu ou pas de participation des communautés et des personnes du groupe cible	Délais inappropriés pour circonscrire et accompagner efficacement le groupe cible, qui est souvent plus difficile à atteindre et a besoin d'un appui à plus long terme que les personnes mieux loties	Absence de prise en compte systématique des possibilités de retours d'information de la part du groupe cible dans les évaluations Insuffisance des ressources décentralisées pour favoriser une gestion efficace des savoirs et de l'apprentissage, au FIDA comme à l'extérieur, nécessaire pour avoir une incidence sur les partenaires stratégiques

2. Ces insuffisances ont toutes des implications directes sur la programmation du FIDA, puisque l'efficacité du ciblage et l'impact global sur le développement sont inférieurs à ce que l'on pourrait attendre en raison d'une conception mal adaptée et de prestations tendant à favoriser les personnes mieux loties. Les incidences externes des insuffisances sont également importantes, en ce sens que cela limite les possibilités de collaboration en matière d'élaboration des politiques et de

programmation publique en faveur des populations pauvres, ainsi que les synergies avec d'autres partenaires.

B. Théorie du changement

3. **Produits.** La théorie du changement vise à combler ces insuffisances directement grâce à quatre produits qui se renforcent mutuellement et qui définissent les mesures que le FIDA doit prendre pour appliquer pleinement sa Politique relative au ciblage de la pauvreté 2023:
 - **promotion du rôle de force motrice et des engagements de de l'institution** afin de s'assurer que les incitations, les processus et les procédures, ainsi que les priorités stratégiques de l'organisation correspondent aux exigences de la politique et de créer une dynamique propre à produire des résultats;
 - **production de données factuelles** en vue d'améliorer le ciblage tout au long du cycle du projet grâce à l'amélioration de la collecte et de la ventilation des données et aux études en matière de lutte contre la pauvreté;
 - **diffusion des connaissances, promotion de l'apprentissage et renforcement des capacités** du personnel du FIDA et des responsables de l'exécution, afin de leur permettre de mettre en place des systèmes de ciblage efficaces, pouvant être suivis et transposés à plus grande échelle;
 - **création de partenariats** avec des acteurs nationaux et internationaux de même sensibilité, susceptibles d'aider le Fonds à mettre à l'essai et à orienter les politiques en faveur de la transposition à plus grande échelle de méthodes efficaces permettant de faire le dernier pas vers l'élimination de la pauvreté et la réduction des inégalités.
4. La politique étant décennale, les activités particulières changeront au fil du temps dans le cadre des plans d'action à venir. Un ensemble indicatif d'activités du premier plan d'action a été élaboré:
 - **Renforcer l'engagement institutionnel** grâce à une révision des processus institutionnels pour veiller à ce que les ressources du Fonds bénéficient effectivement au groupe cible. Il faudrait notamment renforcer la reddition de comptes en matière de ciblage et étudier les moyens de mesurer l'efficacité du ciblage tout au long du cycle du programme.
 - **Promouvoir la production de données factuelles** en améliorant l'analyse des questions sociales et de la pauvreté et en recueillant des données solides et ventilées sur la pauvreté pouvant éclairer la conception et la mise en œuvre de stratégies d'autonomisation différenciées en faveur des pauvres et l'élaboration de systèmes de suivi efficaces. Les évaluations de l'impact et autres projets de recherche favorables aux pauvres aideront le FIDA et ses partenaires à évaluer la performance du ciblage et le niveau d'accaparement par les élites. Les données factuelles obtenues serviront également à mettre en évidence les avantages du ciblage favorables aux pauvres sur le plan de la croissance inclusive et à favoriser la sensibilisation, la participation à l'élaboration des politiques et la transposition à plus grande échelle.
 - **Appuyer le renforcement des capacités** en proposant un éventail d'activités d'apprentissage et en tirant parti de l'énorme potentiel de l'apprentissage entre pairs, comme les itinéraires d'apprentissage et les échanges Sud-Sud. Le FIDA élaborera en outre des orientations et des outils nouveaux et actualisés à l'intention de son personnel sur un certain nombre de domaines thématiques, notamment la progression et l'inclusion des personnes handicapées.

- Les activités relatives aux **partenariats et à la participation à l'élaboration des politiques** contribueront à renforcer les capacités et à inciter les pouvoirs publics à franchir la dernière ligne droite pour mettre fin à la pauvreté et réduire les inégalités en milieu rural. Il faudra à cette fin investir dans des programmes et projets conjoints aux niveaux national, régional et mondial, ainsi que dans des programmes supplémentaires et financés par des dons, en matière de sensibilisation et de participation à l'élaboration des politiques.
5. Les principales hypothèses concernant les produits sont les suivantes:
- Les produits axés sur le savoir sont pertinents, stimulants et utiles.
 - Le personnel est suffisant et la répartition des responsabilités et des charges de travail permet au personnel de disposer de suffisamment de temps pour acquérir des connaissances.
 - Les instances de direction favorisent un changement organisationnel positif.
 - Des ressources adéquates sont prévues.
6. Dans la mesure où il s'agit de processus internes au FIDA et où les produits sont entièrement contrôlés par le Fonds, une grande partie des risques à ce niveau seront atténués grâce à une gestion adaptative minutieuse, ce qui passe notamment par une assurance-qualité sur les données factuelles et les produits axés sur le savoir ainsi que les processus sous-jacents, un suivi des progrès réalisés tant quantitativement que qualitativement, un rôle actif de force motrice et la promotion délibérée des acteurs internes du changement. Les risques externes hors du contrôle du FIDA incluent des crises mondiales à grande échelle perturbant fortement les activités ordinaires (pandémie, forte récession économique, aggravation de conflits, etc.).
7. **Objectifs stratégiques.** Les quatre produits doivent permettre d'atteindre les deux objectifs stratégiques de la politique, tels que précisés dans le corps du texte:
- **Objectif stratégique n° 1: Le FIDA entend se faire le défenseur des besoins, des priorités et des aspirations des ruraux en situation de pauvreté.** Réaffirmant son rôle de force motrice de l'action menée en faveur des populations rurales pauvres, de la réalisation des objectifs de développement durable et de l'application du principe consistant à ne laisser personne de côté aux niveaux national, régional et mondial, le FIDA, en tant qu'assembleur de financements, entend catalyser avec ses partenaires¹³ les investissements axés sur les ruraux pauvres de manière à assurer une croissance véritablement inclusive. Le FIDA influera sur les politiques, les programmes et les systèmes en tirant parti de son mandat unique et de sa présence dans les pays et dans le monde en vue de favoriser et de reproduire à plus grande échelle les investissements et les approches efficaces, dynamiques et favorables aux pauvres.
 - **Objectif stratégique n° 2: Le FIDA entend améliorer la portée de tir et l'efficacité de son action en faveur des populations rurales en situation de pauvreté ou laissées pour compte afin de stimuler la transformation rurale tout en réduisant les inégalités dans les zones concernées.** Le FIDA est déterminé à s'attaquer aux inégalités multidimensionnelles en matière de répartition des biens, de débouchés économiques, de résilience, de relations de pouvoir et de droits en axant ses investissements sur les personnes qui en ont le plus besoin – les populations

¹³ Le FIDA compte un large éventail de partenaires, notamment des institutions gouvernementales (ministères des finances, de l'agriculture, des affaires sociales, de l'environnement), des organisations de la société civile et des organisations de producteurs représentant le groupe cible du FIDA, des partenaires de développement (Organisation des Nations Unies, organismes bilatéraux et multilatéraux) et le secteur privé, en tant que sources et bénéficiaires de financements.

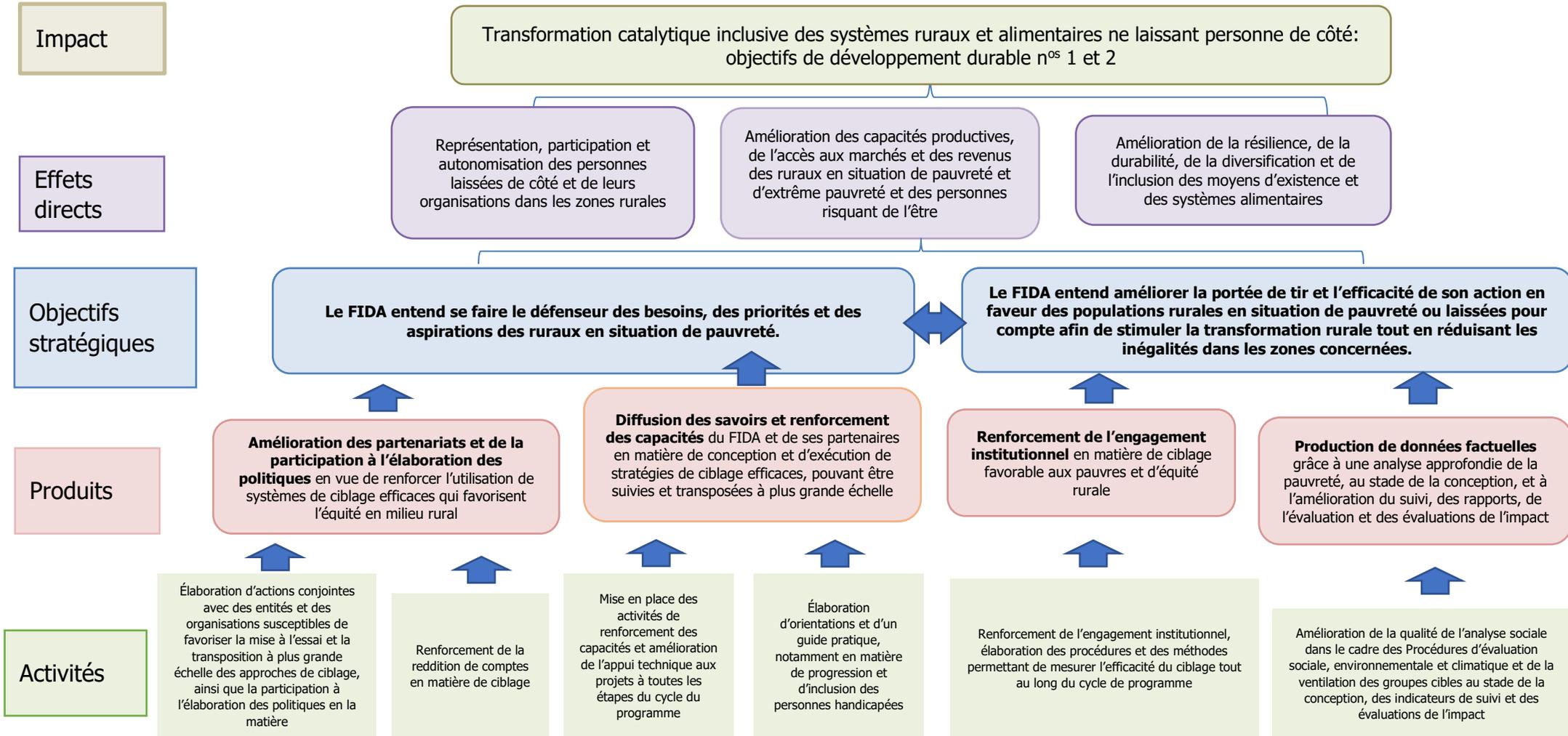
rurales pauvres et les personnes laissées de côté. Le Fonds se penchera sur les liens complexes entre les formes croisées d'inégalité issues de l'attribution sociale d'identités fondées sur le sexe, l'âge, l'origine ethnique et le handicap, et les multiples formes de pauvreté.

8. Les hypothèses concernant la réalisation des objectifs stratégiques grâce aux produits obtenus sont les suivantes:
 - Le personnel du FIDA et les partenaires d'exécution sont motivés et ont les compétences suffisantes pour mettre en pratique les connaissances aux fins du ciblage.
 - Les gouvernements partenaires ont la volonté politique et la détermination voulues pour s'accorder, à cofinancer et à exécuter des projets qui permettent d'atteindre et d'aider efficacement le groupe cible du FIDA.
 - Les partenariats multisectoriels au-delà du secteur agricole peuvent être établis progressivement et efficacement.
9. Les principaux risques sont notamment un manque de soutien financier en raison de limitations des marges de manœuvre budgétaires (en particulier compte tenu du contexte financier mondial, qui marquera les premières années de mise en œuvre de la politique) ou d'un changement des priorités mondiales en matière de développement du fait de nouvelles crises mondiales inattendues.
10. **Effets directs et impact.** La réalisation des deux objectifs stratégiques de la politique devrait déboucher sur trois effets directs qui permettront de doubler l'impact du FIDA d'ici à 2030¹⁴. Cela suppose d'accroître les investissements en faveur des populations rurales en situation de pauvreté et d'extrême pauvreté afin de renforcer leurs moyens d'existence et leurs systèmes alimentaires, d'améliorer leur capacité de production et leurs revenus, et de renforcer leur capacité d'action et leur participation en vue de faire évoluer les « règles du jeu » institutionnelles et stratégiques qui perpétuent l'exclusion. Le premier objectif stratégique est un moyen à long terme et durable, mais plus indirect, d'atteindre ces résultats, en encourageant un changement au niveau des politiques et des programmes des partenaires, tandis que le deuxième objectif stratégique est un moyen plus direct d'obtenir des changements grâce à la programmation du FIDA, sur laquelle celui-ci exerce un contrôle direct. Ces deux voies concilient les actions visant un changement immédiat sur le terrain et des modifications plus progressives, à plus long terme, au sein des institutions et des systèmes.
11. La transformation catalytique, inclusive des systèmes ruraux et alimentaires, dans laquelle personne n'est laissé de côté, **contribuera** non seulement à la réalisation des objectifs de développement durable n^{os} 1 et 2, mais aussi, stratégiquement, à celle d'autres objectifs de développement durable qui entrent dans le cadre des activités du FIDA, notamment les objectifs n^{os} 5 (égalité entre les sexes), 8 (travail décent et croissance économique), 10 (inégalités réduites) et 13 (mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques).
12. Ces effets directs et cet impact correspondent aux objectifs stratégiques, au but et à la vision stratégique du Cadre stratégique actuel, mais sont plus prospectifs, dans la mesure où ils devraient rester pertinents sur les 10 années que durera la politique.
13. Les hypothèses relatives aux objectifs stratégiques de la Politique, aux effets directs et à l'impact sont les suivantes:
 - Les projets sont pertinents, conçus efficacement et bien exécutés et permettent d'améliorer les conditions de vie du groupe cible du FIDA.

¹⁴ Rapport de la Consultation sur la Douzième reconstitution des ressources du FIDA.

- Les chocs auxquels font face les participants aux projets (qu'ils soient liés au climat et à l'environnement ou qu'ils soient financiers) restent dans les limites envisagées dans le cadre de la conception des projets.
 - Les priorités mondiales de développement et de financement correspondent à la vision stratégique du FIDA et à son groupe cible.
 - Les gouvernements ont la volonté politique et les ressources nécessaires pour améliorer progressivement les cadres politiques et les mécanismes d'exécution.
14. La transition entre les objectifs stratégiques et les résultats et l'impact comporte inévitablement des niveaux de risque plus élevés, dans la mesure où de nombreux éléments échappent au contrôle direct du FIDA. Ces risques sont notamment liés à la possibilité de chocs climatiques et environnementaux imprévus ou au déclenchement de conflits (au-delà de ceux qui sont pris en compte dans la conception des projets), qui pourraient compromettre la participation prévue du groupe cible au projet et l'action prévue en sa faveur. D'autres risques, liés au développement mondial ou aux priorités de financement, sont au-delà de ce que le FIDA peut espérer atténuer par une gestion stratégique.

Figure 1
Théorie du changement



Targeting Policy FAQs

General

I. What is the rationale for the new Policy?

The Fund committed to revising its targeting policy during the consultations on the 12th Replenishment. This is driven by several considerations:

- A request by the EB in 2019 for a revised policy given changed circumstances/context and evolution of IFAD.
- Ambitious commitments globally (Sustainable Development Goals and Leave No One Behind) and emerging priorities within IFAD to deepen and widen impact;
- Heightened urgency of global poverty and inequalities, particularly in the wake of the unequal burden of COVID-19 impacts and other global challenges (e.g.: Ukrainian crisis);
- High levels of ongoing needs concentrated in rural areas, exacerbated by the climate and COVID crisis;
- Shifting policy and programme environments, with the expansion of social protection systems and improvements in national data availability; and, not least,
- Learning from implementation of the 2008 Policy and recommendations from the Independent Office of Evaluation's (IOE) Synthesis Note (ESN).

II. What are the objectives and scope of the new Policy?

The purpose of the revised policy is to enhance IFAD's targeting performance. The objectives of the revised policy are to provide:

- A clear and unambiguous definition of IFAD's target group (the 'who') and establish a shared and updated conceptual understanding of poverty;
- General principles to guide operations in identifying, reaching, benefitting and empowering its target group (the 'what');
- Broad guidance on implementation in the context of the Fund's operational instruments (the 'how to'); and
- Action and accountability mechanisms (the 'how we will achieve').

III. What is new – how does it differ from the 2008 Policy?

There are number of key ways in which the revised policy differs from the 2008 Policy and subsequent implementation guidance:

- Aligned with the SDGs framework, including commitment to leave no one behind.
- Aligned the target group definition to IFAD's priorities (agriculture, food systems, climate, gender, nutrition, social inclusion, private sector, financial sustainability and reducing vulnerability) and approach to intersectionality by putting target groups and their needs at the centre with a shift away from only the 'productive' poor (while not excluding them).
- Recognizing the importance of shocks and the multi-dimensional dynamic nature of poverty, and including those who are vulnerable to poverty in the definition of the target group.
- Framing targeting within an understanding of value for money (which includes equity, efficiency, effectiveness and economy).
- Including a theory of change illustrating what IFAD must deliver as an organisation in order to achieve the expected outcomes and impacts and ensure no one is left behind.

- Building on important developments (climate change, conflicts, increased of poverty and inequalities, transformation of food systems, growth in social protection sectors).
- Revamping the targeting principles and measures.

IV. Why does the policy refer to a need to ensure IFAD's approach remains people centred? Isn't IFAD's current approach already people centred?

One of the findings from the IOE's Evaluation Synthesis Note (ESN) is that, although IFAD has a strong reputation for reaching rural people living in poverty, there is nevertheless room for improvement to ensure it lives up to its commitment to people-centred development. The ESN finds that there are some gaps in translating the previous Targeting Policy into practice within projects, in both design and implementation, and that participatory processes could be strengthened. For instance, the heterogeneity within groups such as rural women, smallholder farmers and rural youth should be better recognized. Similarly, the needs of poor people at the intersection of multiple sources of vulnerability such as age, ability status or ethnicity could be better recognized and addressed through IFAD's funded interventions. The revised policy addresses these gaps, to ensure that IFAD's own high standards are fully realized and that the approach to targeting remains relevant in the changing global context. It also standardizes what has been the practice in an increasing number of investments for IFAD.

Definition of the target group

V. Has the target group expanded?

The definition of the group has expanded in two senses: (i) it removes the reference to 'productive poor' to include a more people-centred rather than intervention-centred approach and ensure that no one is left behind and (ii) it includes those who are vulnerable to poverty.

However, this is neither mission drift nor over-extension. Instead, it ensures that IFAD remains true to its mandate, leveraging the full range of its interventions to reach producers living in poverty. For example, emergency situations might not be appropriate target groups for IFAD interventions (and better served by emergency relief). However, there are many approaches that IFAD can use (and indeed is already using) to ensure the poor and poorest are effectively included and benefit from its programming and that resilience is built over the medium and long term for those who have been left behind/are unable to cope. The focus on productive poor leaves this category of people out.

Similarly, including those vulnerable to poverty acknowledges the fact that poverty is dynamic, and many of today's vulnerable may fall below the poverty line tomorrow. Intervening to support vulnerable households before they fall into poverty provides much better value for money than waiting until they have descended into a poverty trap.

The old and new definitions of IFAD target group

Poverty Targeting Policy (2008)	Revised Poverty Targeting Policy
IFAD's mandate defines its "target group" as rural people living in poverty and experiencing food insecurity in developing countries. Within this broad group, IFAD proactively strives to reach extremely poor people (as defined by MDG 1) who have the potential to take advantage of improved access to assets and opportunities for agricultural production and rural income-generating activities.	People living in poverty in rural areas as well as vulnerable populations at risk of falling into poverty in rural geographies, with a continuing priority on the poorest and most excluded, including those who are food insecure.

VI. Does IFAD work outside its mandate by working with rural people without productive assets (extreme poor)? Would IFAD be working with people better served by institutions with a humanitarian mandate?

Within the humanitarian – development nexus there is a clear role for IFAD. The purpose is to reduce the need, the risk and the vulnerability of the rural poor and build their resilience *before* they become humanitarian caseloads. IFAD is already doing so in a number of countries by leveraging national systems such as national government cash transfer programmes or social registries or tailoring interventions to respond to their specific needs (see specific examples provided below). IFAD is also exploring collaboration opportunities with WFP beyond school meals.

VII. How do we understand vulnerability, and what does this mean for the definition of the target group?

There is no single definition of vulnerability to poverty but, in general, it refers to the likelihood of those who are living above the poverty line falling into poverty. It therefore recognises the dynamic nature of poverty, and the critical role of risk.

There is a strong rationale for IFAD including those who are vulnerable to poverty; it is much easier, more efficient and more effective to address vulnerabilities before households are hit by shocks than after. This is particularly relevant for conflict-affected areas and those prone to climate-related shocks, and especially to complex emergencies where both climate and conflict shocks are occurring. Once a shock hits, vulnerable households have few resources to fall back on, and often resort to negative coping strategies that have long-term consequences (such as selling productive assets; pulling children out of school; and curtailing food consumption).

There are different ways to measure vulnerability to poverty. Where panel data is available, this can be assessed directly looking at movements into poverty over time. Even without this, however, the extent of vulnerability is quite striking just by looking at the distribution of consumption: in most lower-income countries, the consumption distribution is very flat, meaning that a large share of the population lives just above the poverty line.

Where to draw the line on vulnerability in terms of inclusion into the target group cannot be determined precisely in the policy because it is highly context specific. Many countries define the vulnerability line around 1.5 to 2 times the poverty line, while in others it might not be officially defined at all. Operational guidance will help provide more details

and tools for design and implementation teams to define the criteria for inclusion in each project.

VIII. Why does the policy refer to 'rural geographies'?

We include all those in rural geographies in order to accommodate a holistic understanding of livelihoods in rural areas, and to allow for country-specific definitions of what is considered to be rural as well as to recognize that food systems extend across formally defined rural areas. This framing also aims to emphasize the nature of the urban-rural continuum – its social, economic, and geographic relationships – from a rural, rather than urban, perspective.

Operationalisation of the policy on the ground

IX. What will the Policy mean in terms of changes on the ground, and what will it mean for implementation staff?

In many cases, IFAD implementation is already in line with the revised Policy, and this revision provides an opportunity to update the Policy to better reflect the good practice on the ground.

In order to systematize the approach reflected in the revised Policy, there is much that can be done even with existing resources. During design, this includes bringing forward critical poverty analysis earlier in the design process to ensure it is incorporated into the project components, and building capacities of project delivery teams (PDTs), technical consultants, and social inclusion officers on targeting. At implementation, it also includes greater support to implementation staff in Project Management Units (PMUs) to implement targeting strategies, through (i) engagement with existing PMU social inclusion focal points and M&E teams during project start-up and implementation support missions, and (ii) ensuring technical support and capacity building are in place where required. This will make better use of our existing resources to support implementation teams, not add additional workloads. To better evaluate targeting performance without creating additional burdens for M&E teams, existing national household surveys can be leveraged by the Strategy and Knowledge Division.

To deliver these changes, one of the four outputs in the theory of change is capacity building, to provide existing staff with the operational guidance on targeting, tools, skills, and backstopping support to implement their existing responsibilities with respect to targeting.

Furthermore, it is important to note that greater leveraging of existing national systems is likely to actually *reduce* IFAD's need to collect data, or implement its own separate targeting procedures. IFAD will carefully balance the costs and benefits from increased partnerships with other actors including national statistics offices and ministries/agencies in charge of social registries. It is important to remember that not coordinating with other actors can also have costs, in terms of duplicated efforts in targeting, data collection, overlapping programming, etc.

X. What are some examples of how leveraging systems and shock responsiveness could be incorporated in IFAD's programming particularly in fragile contexts, and what are the implications for targeting?

There are many ways in which IFAD's programming is already using shock-responsive approaches, such as through insurance mechanisms. The Policy envisages the potential for further innovation in these areas to ensure IFAD's target group and their investments

are protected in the face of shocks, while still staying well within IFAD's mandate. This will encourage both greater efficiency and effectiveness of targeting, for example through better coordination with existing social protection programming. Addressing risk and vulnerability, especially in fragile contexts, also helps to improve targeting by ensuring that households living in poverty are enabled to actually participate (without this, many are likely to self-exclude).

A good example of this is the IESS-Kairouan project in Tunisia, which targets beneficiaries of the PNFAN, the government cash transfer programme. " The aims, data and systems of PNFAN are leveraged by the IFAD project to:

- efficiently and effectively target households living in poverty by utilizing the national system already in place;
- ensure they are able to participate because the PNFAN provides the income support necessary for those in poverty to branch out into new and more productive income-generating activities; and
- provide a buffer against potential shocks, as PNFAN cash transfers will mitigate against negative coping mechanisms to which beneficiaries would otherwise resort (undermining IFAD's investments), while at the same time the project builds households' resilience to make them less vulnerable to shocks and over time allow them to graduate out of poverty.

Similar approaches to integration with national social registries and piggy-backing on beneficiaries of government cash transfer programmes are proving successful across IFAD's regions, including the PROSAF in Argentina, FARMSE in Malawi, and KT-RETP in Pakistan.

Better efficiency and effectiveness in targeting also helps reinforce overall value for money. For example, IFAD targeting those who are in poverty or vulnerable in fragile contexts to build their resilience would avoid the need for expensive humanitarian transfers by other agencies when a shock occurs (in other words, engaging 'upstream' in the humanitarian/development nexus to "shrink the need" for humanitarian assistance altogether). Similarly, working in areas with existing shock-responsive social protection systems that scale up during crises would allow IFAD beneficiaries to access the support they need in the face of droughts, floods, and storms – and retain the benefits of their investments - without IFAD itself becoming a provider of cash/food/vouchers.

Implementing the policy

XI. What costs are envisaged to implement the Policy?

In recognition of the need to improve its targeting performance, IFAD is already more effectively using its current resources and there is scope to do more in the immediate term (e.g. building the capacity of existing staff, innovating and learning from its portfolio, developing tools, and making optimal use of existing design and supervision budgets). We do not expect additional costs to be incurred in the next three years.

However, full implementation of the Policy over the course of 10 years is likely to require additional resources to allow for greater innovation at scale, further evidence generation, knowledge and learning as well as capacity building and re-skilling.

The implementation of the policy at project level may increase costs beyond the status quo (targeting those who are poorer and more vulnerable is often more expensive, due to greater isolation, whether geographic, social, or digital, and because of significant barriers to participation that need to be addressed). However, these additional costs are expected to be covered by the Programme of Work financing as regular costs of implementation,

with decisions based on a holistic understanding of costs and benefits of targeting options to yield overall value for money in achieving IFAD's objectives.

XII. What kind of partnerships are envisaged?

To carry out this Policy, partnerships will be essential at many different levels.

1. To improve targeting in IFAD projects (in terms of both targeting results as well as the inclusivity of the *process*). This is how we can have direct impacts through our own programming. Partners will include:

- National governments: including traditional counterpart ministries, but also national statistics offices and social protection sectors (to engage with social registries, coordinate with SP caseloads and targeting, etc.)
- Local grassroots civil society groups including farmers', women's, IP's, people with disabilities', and youth organisations.
- Programme participants themselves through participatory approaches.

2. With the other Rome-based agencies (RBAs). IFAD already collaborates closely with the RBAs through its Joint Programme on Accelerating the Economic Empowerment of Rural Women and the Joint Programme on Gender Transformative Approaches in the Context of food Security and Nutrition. IFAD will also continue to work with the RBAs specifically on targeting, including exploring synergies for capacity building on targeting at country level, data collection and analytics, supporting national systems, policy dialogue, etc.

3. To influence other development partners at the global level, through IFAD's role as champion. Partnerships here will involve the wider UN, the World Bank, and other bi- and multi-laterals. These partnerships will be forged through participation in existing high-level forums and communities of practice, as well as developing specific joint initiatives.

XIII. Will there be quantitative targets for the Policy?

Consistently with other IFAD Policies of this nature, there are no specific quantitative targets. A methodology for developing indicators, establishing a baseline, and setting targets will be part of developing the action plans.

XIV. What are the key assumptions and risks underlying the Theory of Change?

Assumptions and risks depend on the 'level' of the ToC, as follows:

Level	Assumptions	Risks
Output to Outcome	<ul style="list-style-type: none"> • Knowledge products are relevant, engaging and effective. • Staffing levels are adequate and the division of responsibilities and workloads is consistent with staff having adequate time to build their knowledge. • Corporate leadership promotes positive organizational change. • Adequate resources are in place. 	<ul style="list-style-type: none"> • Internal risks (under IFAD's control) to these assumptions holding will be mitigated through; careful adaptive management, especially through quality control of evidence and knowledge products and the processes that generate them, tracking progress both quantitatively and qualitatively, and through active leadership and promotion of internal champions for change. • External risks outside the control of IFAD would include large-scale global crises

		that significantly disrupt regular activities (e.g. global pandemics, severe economic downturns, heightened conflicts).
Outcome to Strategic Objective	<ul style="list-style-type: none"> • Staff within IFAD and implementing partners have sufficient incentives and skills to translate knowledge into action to improve targeting. • Partner governments have sufficient political will and commitment to agree on, co-finance and implement projects that effectively reach and benefit IFAD's target group. • Multisector partnerships beyond agriculture can be gradually and effectively built. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lack of financial commitment because of constraints on fiscal space (particularly in light of the global financial context, which will dominate the early years of the policy) • Shift in global development priorities caused by further unexpected global crises.
SO to Impact	<ul style="list-style-type: none"> • Projects are relevant, effectively designed and well-implemented in order to improve the lives of IFAD's target group. • Shocks to project participants (whether climate- and environment-related or financial) are within the levels envisaged within project designs. • Global development and financing priorities remain consistent with IFAD's strategic vision and target group. • Governments have sufficient political will and adequate resources to gradually improve policy frameworks and delivery mechanisms. 	<ul style="list-style-type: none"> • Unforeseen climatic and environmental shocks or outbreaks of conflict (beyond those that can and must be incorporated into project designs), which would potentially undermine expected project inclusion of and impact on the target group. • Shifts in global development and financing priorities beyond those that IFAD can mitigate through its own effective strategic management.

Other topics

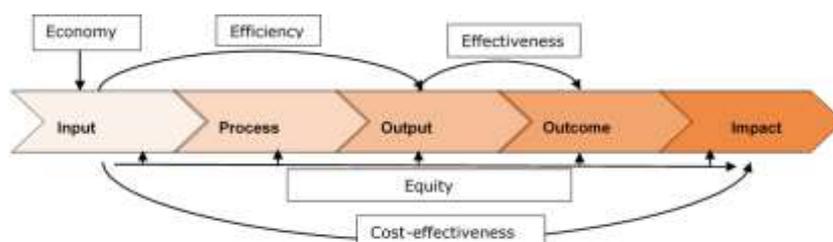
XV. Does the Policy address graduation?

The Policy does address graduation out of poverty by *beneficiaries*, in the sense that it recognizes the dynamic nature of poverty and the challenges inherent in lifting households above the poverty line sustainably and over long periods of time. It therefore includes those vulnerable to falling into poverty in the target group, which would ensure that households are not prematurely 'graduated' out of programmes just because they are temporarily lifted out of poverty. Graduation-type programmes are also explicitly mentioned as ones that have shown good results in reaching the poorest and most vulnerable.

Graduation at the *country* level (i.e., into middle-income status) and implications for allocations across countries is however not addressed. The Policy covers targeting within a country programme; allocation across countries is decided separately (whether through PBAS or BRAM).

XVI. Why is there a focus on Value for Money?

Targeting inherently involves the prioritisation of resources, and therefore requires balancing competing objectives. Up to now, much of the discussions within IFAD regarding targeting have focused on efficiency (cost per beneficiary), but this is too myopic: lower cost per beneficiary is not necessarily better if it means that impacts are lower because the wrong groups (better-off but easier to reach) are included. Effective inclusion – reaching the poorest and most marginalized – generally does indeed cost more than reaching the better-off. However, it will yield better overall value for money by increasing impacts and more effectively achieving the Fund’s goals as set out in the Strategic Framework. The ‘4Es’ framework referenced in the Policy helps to provide the concepts and language to articulate the careful trade-offs that must be made - between efficiency and effectiveness, efficiency and equity, quality and quantity, and short- and long-term.



This approach to understanding and measuring VfM will be important for IFAD’s own appraisal and management of programming, but also for policy advocacy with countries. There is in fact a strong VfM case to be made for public investments in programming to reach and improve the lives of those in extreme poverty (generating positive benefit/cost ratios) but the benefit streams and their distribution will be different from programmes where the objective is solely to increase agricultural productivity. The VfM framework here provides a way to articulate the *economic* case for investing in the poorest and leaving no-one behind, in addition to the rights-based arguments that are already embedded in the SDGs.