
Approche programmatique adaptative en plusieurs phases

Cote du document: EB 2024/142/R.25

Point de l'ordre du jour: 7 a)

Date: 16 août 2024

Distribution: Publique

Original: Anglais

POUR: APPROBATION

Documents de référence: Mesure contrôlable n° 34 pour FIDA12 – Rapport de la Consultation sur la Douzième reconstitution des ressources du FIDA ([GC 44/L.6/Rev.1](#)), mesure contrôlable n° 18 pour FIDA13 – Rapport de la Consultation sur la Treizième reconstitution des ressources du FIDA ([GC 47/L.5](#)).

Mesure à prendre: Le Conseil d'administration est invité à envisager d'approuver l'approche programmatique adaptative en plusieurs phases, conformément à la recommandation figurant aux paragraphes 25, 26 et 27.

Questions techniques:

Thomas Rath

Conseiller supérieur pour la gestion des risques liés à l'exécution des politiques opérationnelles et des programmes

Division des politiques et des résultats

opérationnels

courriel: t.rath@ifad.org

Michele Pennella

Spécialiste des politiques et des résultats

Division des politiques et des résultats

opérationnels

courriel: m.pennella@ifad.org

Approche programmatique adaptative en plusieurs phases

I. Introduction

1. Le présent document a pour objet de présenter l'approche programmatique adaptative en plusieurs phases et de demander au Conseil d'administration de l'approuver. Les éléments opérationnels de cette approche sont décrits en détail dans les paragraphes ci-après.
2. **Programmation adaptative en plusieurs phases.** Cette approche consiste à structurer un programme en plusieurs phases afin de permettre à l'équipe d'exécution de s'attaquer aux problèmes de développement complexes qui se posent en cours de route. Elle offre un cadre souple et dynamique qui se prête à des interventions rapides et à des engagements à long terme, la durée et l'impact du programme étant prolongés au-delà de ce que permet la structure classique. Les phases ultérieures étant déterminées au préalable pour être ajustées au cours de l'exécution, le programme tire parti d'une stratégie progressive, mieux adaptée à des contextes spécifiques (situations de fragilité ou de sortie de conflit, par exemple). Contrairement aux modèles linéaires, cette approche est souple, et permet de procéder à des ajustements et à des actualisations à la lumière des nouvelles informations ou au gré de l'évolution des circonstances.
3. Dans une approche progressive, le programme consiste en une succession de petites phases distinctes mais interdépendantes, qui sont mises en œuvre au cours d'une période plus longue (jusqu'à 12 ans). Un accord de financement régit la première phase et fait l'objet de modifications pour les phases suivantes (à moins que le gouvernement n'en décide autrement). La programmation adaptative en plusieurs phases suppose une conception détaillée de la première phase et un plan d'activités à mettre en œuvre pour les phases suivantes, qui peut être modifié en fonction de l'évaluation des progrès et des enseignements tirés de la première phase.

A. Contexte

4. **Expérience des banques multilatérales de développement.** Ces dernières années, les banques multilatérales de développement se sont montrées très désireuses d'adopter des instruments souples pour les investissements qu'elles opèrent dans des projets. En 2017, la Banque mondiale a réintroduit le mécanisme avec ajustements, connu sous le nom d'approche programmatique multiphases. De même, la Banque africaine de développement a lancé la politique relative à la facilité de financement multitranches en 2022, et la Banque asiatique de développement a réalisé une réforme de sa facilité de financement multitranches.
5. **Enseignements tirés.** La nouvelle approche proposée s'appuie sur l'expérience acquise par le FIDA et les banques multilatérales de développement:
 - a) Une conception initiale de qualité est essentielle dans une approche programmatique, car la première phase doit comporter des objectifs réalistes fondés sur une stratégie progressive.
 - b) Il est essentiel de mettre en place un système solide de suivi-évaluation dès le début du programme de manière que les phases ultérieures soient conçues sur la base de données factuelles.
 - c) Le Conseil d'administration doit déléguer des pouvoirs à la direction pour offrir la flexibilité et les économies de ressources indissociables de la réussite d'un programme échelonné.

- d) Lorsqu'ils sont nombreux ou exclusivement quantitatifs, les éléments déclenchants augmentent la rigidité de l'approche; les banques multilatérales de développement déterminent désormais de manière plus subjective les progrès satisfaisants réalisés lors de la phase précédente.

B. Justification de la programmation adaptative en plusieurs phases

6. Les programmes adaptatifs en plusieurs phases sont pleinement intégrés dans le modèle d'activité du FIDA. Ils font suite à des engagements spécifiques pris dans le cadre de reconstitutions de ressources, en particulier ceux qui prévoient l'élaboration de directives et la mise en œuvre d'approches programmatiques pilotes en plusieurs phases¹ (Douzième reconstitution des ressources du FIDA [FIDA12]) et le recours à des approches programmatiques en plusieurs phases pour la conception d'au moins 10% des nouveaux projets du FIDA² (FIDA13)³. Il s'agit de regrouper les programmes de pays dans des projets de plus grande dimension et à plus fort impact, axés sur les facteurs qui ont permis la transposition à plus grande échelle d'activités au cours des phases précédentes. Il ressort de l'expérience que le regroupement de projets en opérations de plus grande envergure échelonnées sur plusieurs phases favorise l'établissement de partenariats et la prise en charge des activités par le gouvernement, ce qui permet aux programmes de maintenir leur souplesse et de concilier les engagements à long terme avec les orientations stratégiques.
7. **Les programmes adaptatifs en plusieurs phases et les situations de fragilité.** Le FIDA a recensé les situations de fragilité parmi les domaines prioritaires au titre de FIDA13 et a renforcé son engagement en faveur des communautés rurales en allouant au moins 30% des ressources de base de FIDA13 aux situations de fragilité. En outre, le Fonds a élaboré une nouvelle approche opérationnelle en matière de fragilité qui encourage l'adoption de programmes échelonnés et souples permettant d'adapter rapidement l'intervention sur le terrain en fonction de l'évolution du contexte. La programmation adaptative en plusieurs phases élargirait le catalogue actuel d'instruments de conception de projets du FIDA en introduisant une approche progressive et souple particulièrement adaptée à une intervention durable dans les pays en situation de fragilité qui souffrent de la faiblesse de leurs institutions, d'une forte exposition aux menaces environnementales ou de conflits armés. Dans une situation de fragilité, la première phase pourrait être axée sur le rétablissement immédiat de l'appui, la stabilisation du pays et la mise à l'épreuve des capacités des tiers, tandis que les phases ultérieures pourraient donner la priorité au renforcement des institutions, aux réformes de la gouvernance et aux investissements dans le développement durable, qui ouvrent la voie à un développement équitable à long terme. De même, l'instrument est jugé utile pour les petits États insulaires en développement, car ils bénéficieraient d'engagements à long terme et d'investissements souples qui leur permettraient de faire face aux conditions défavorables causées par les changements climatiques et la dégradation de l'environnement, et qui renforceraient leur résilience.
8. **Le portefeuille actuel du FIDA comprend déjà des projets à long terme.** Sur les 542 projets achevés entre 2005 et 2023, 101 (19% du total) ont duré de 9 à 12 ans, et 20 (4%) ont duré plus de 12 ans.

¹ Rapport de la Consultation sur la Douzième reconstitution des ressources du FIDA – Reprise, reconstruction, résilience ([GC 44/L.6/Rev.1](#)).

² Engagement 2.1 « Promouvoir une approche intégrée des programmes de pays », mesure contrôlable n° 18 « Veiller à ce qu'au moins 10% des nouveaux projets s'appuient sur des approches programmatiques en plusieurs phases d'ici au quatrième trimestre 2027 ».

³ Rapport de la Consultation sur la Treizième reconstitution des ressources du FIDA: Investir dans la prospérité et la résilience rurales pour la sécurité alimentaire de demain ([GC 47/L.5](#)).

9. **À l'heure actuelle, le FIDA intègre l'approche en plusieurs phases de trois façons.** Tout d'abord, de nombreux projets prévoient un financement additionnel pour transposer les réussites à plus grande échelle. Sur les 121 projets qui ont duré plus de 9 ans, 42 (34%) ont bénéficié d'un prêt complémentaire approuvé au cours de leur exécution afin de transposer leurs activités à plus grande échelle et d'élargir leur portée ou leur zone cible. Deuxièmement, certains prêts distincts visent à financer des phases qui constituent le prolongement de projets antérieurs. Parmi les projets approuvés dans le cadre de FIDA11 et de FIDA12, 22% constituaient la deuxième ou la troisième phase de projets antérieurs. Troisièmement, au cours de la même période, un nombre limité de projets (5%) comportaient une approche en plusieurs phases dans leur structure.
10. Il ressort de l'expérience que les deux premiers groupes de projets auraient tiré parti d'une approche programmatique en plusieurs phases. Les projets bénéficiant de prêts complémentaires ont eu un impact accru, mais leurs efforts de mobilisation de cofinancements au-delà de la date d'achèvement initiale ont été moins fructueux, car il n'avait pas été anticipé qu'ils seraient prolongés. Quant aux projets qui constituaient la deuxième ou la troisième phase d'un projet antérieur, la performance de certains d'entre eux a souffert en début de période en raison du décalage avec le premier projet. Le problème résidait principalement dans le départ du personnel du projet à la clôture de celui-ci, qui entraînait des pertes de mémoire et de compétences institutionnelles qui devaient être comblées par le projet de suivi. Le programme adaptatif en plusieurs phases combine les avantages du financement complémentaire et des projets de deuxième phase en instaurant une perspective à plus long terme dès le départ, ce qui améliore la performance et l'engagement à long terme et favorise la stabilité. De plus, l'optique à long terme donne aux parties intéressées la possibilité de participer au programme, de le cofinancer et d'influer sur son déroulement à chaque phase.

II. Programmes adaptatifs en plusieurs phases

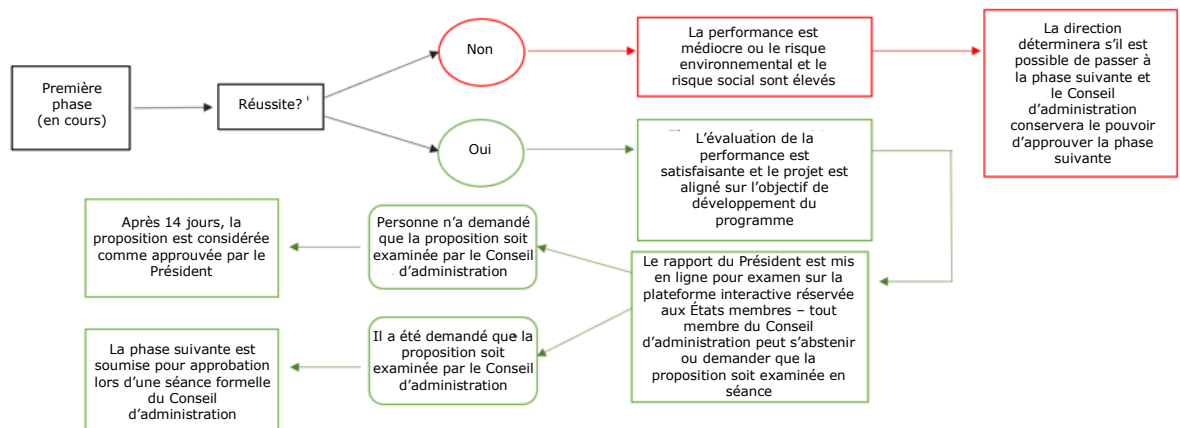
11. **Caractéristiques.** La programmation adaptative en plusieurs phases vise à échelonner les différentes phases du programme sur une période ne dépassant pas 12 ans. La souplesse offerte par cette approche permet de déterminer le nombre de phases autour desquelles le programme sera articulé ainsi que la durée de chaque phase en fonction des activités prévues pour la période d'exécution. Seule la première phase est conçue en détail, les phases suivantes étant décrites dans des termes plus généraux de manière à pouvoir être adaptées à l'évolution et aux effets directs de la première phase.
12. **Approbation du Conseil d'administration.** Un rapport du Président sera soumis au Conseil d'administration pour approbation du financement de la première phase du programme, de son objectif global, du concept sur lequel reposent les phases suivantes et du plafond de financement des phases additionnelles. Il sera également demandé au Conseil d'administration d'autoriser le Président à approuver le financement de la ou des phases suivantes dans les limites établies dans le rapport du Président s'agissant du financement apporté par le FIDA pour chaque programme adaptatif en plusieurs phases, sous réserve de la disponibilité des ressources financières et d'une évaluation satisfaisante de la phase précédente. La première phase est régie par un accord de financement, et des lettres de modification de cet accord seront exécutées pour toutes les phases ultérieures (à moins que la contrepartie ne demande un accord de financement autonome).
13. **Processus de conception et évaluation.** Puisqu'il s'agit d'un nouvel instrument, tous les programmes adaptatifs en plusieurs phases suivront la voie 1 (la voie réservée aux opérations nécessitant une forte attention institutionnelle) dans le cadre de FIDA13; au terme de cette période, cette disposition sera révisée sur la base de l'expérience acquise. À l'étape de la conception, chaque phase doit être assujettie à des directives d'évaluation comportant un ensemble de critères

significatifs et réalistes (quantitatifs ou qualitatifs) suivant lesquels on évalue les résultats afin de déterminer si les conditions requises pour l’approbation de la phase suivante ont été remplies. Ces critères ne se veulent pas des éléments déclencheurs contraignants; ils pourront être plutôt fondés sur l’obtention de résultats significatifs ou des progrès manifestes en vue de la préparation de la phase suivante.

14. **Conception des phases suivantes.** Après l’évaluation de la première phase, et avant que celle-ci ne soit achevée, l’équipe d’exécution du projet concevra la phase suivante, en prenant en compte les enseignements tirés et en adaptant les activités du projet à l’évolution du contexte, dans la mesure où les activités demeurent clairement et directement alignées sur l’objectif de développement approuvé du programme.
15. **Approbation des phases suivantes.** Dans le cadre du modèle proposé, si le projet a satisfait aux critères établis (c’est-à-dire une évaluation satisfaisante de la performance et l’alignement sur l’objectif de développement du programme), le Président, en vertu des pouvoirs qui lui ont été conférés lors de l’approbation de la première phase par le Conseil d’administration, approuvera le financement pour la phase suivante dans les limites établies s’agissant du financement apporté par le FIDA, comme indiqué ci-dessous. Au terme du processus de conception, les propositions (rapport adressé au Président et évaluation) seront mises en ligne afin que les représentantes et représentants au Conseil d’administration les examinent au plus tard 14 jours avant leur approbation par le Président. Tout membre du Conseil d’administration peut s’abstenir, émettre une objection ou demander que la proposition soit soumise à l’approbation de ce dernier. Si aucun représentant au Conseil d’administration ne demande l’examen des propositions à la session suivante du Conseil d’administration, les propositions seront considérées comme approuvées par le Président. Cette procédure de mise en ligne des propositions pour examen par les représentantes et représentants au Conseil d’administration au plus tard 14 jours avant leur approbation par le Président est la même que celle actuellement suivie pour les approbations en application de la délégation de pouvoirs au Président⁴. Les conditions de prêt pour les phases suivantes sont celles auxquelles l’emprunteur a droit au moment de l’approbation de chaque phase.
16. En revanche, si l’évaluation de la phase précédente est insatisfaisante (projet à problèmes chroniques ou performance médiocre) ou si le niveau de risque environnemental et social s’avère élevé, la direction déterminera s’il est possible et souhaitable de passer à la phase suivante et **le Conseil d’administration conservera le pouvoir d’approuver la phase suivante.**

⁴ [EB 2019/126/R.48/Rev.2.](#)

Figure 1
Processus d'approbation des phases suivantes



17. **Avantages.** Les programmes adaptatifs en plusieurs phases sont conformes au mandat du FIDA, qui consiste à transformer durablement les moyens d'existence des populations rurales. Ils tirent parti de l'expérience du FIDA et d'autres institutions financières internationales, laquelle fait ressortir les avantages suivants:
- une présence durable dans le pays**, en particulier dans une situation de fragilité;
 - une forte prise en charge des activités par les pouvoirs publics** grâce à une concertation accrue de haut niveau et à une plus grande mobilisation du secteur privé;
 - la souplesse** offerte par l'approche, les interventions du projet pouvant être adaptées aux imprévus, dans la mesure où elles sont conformes aux objectifs de développement initiaux;
 - la durabilité des résultats** grâce au renforcement à long terme des capacités des institutions publiques et des organisations rurales;
 - la prévisibilité accrue de l'utilisation des fonds** tout au long du projet;
 - l'importance accrue de la **transposition des résultats à plus grande échelle à toutes les phases du projet**, ce qui favorise l'introduction d'approches novatrices dans les premières phases;
 - la diminution des décalages et des retards** dans l'exécution des projets et **l'amélioration de la continuité** dans la gestion des programmes, le personnel de l'unité de gestion des programmes pouvant envisager une carrière plus longue;
 - une stratégie dynamique pour attirer des cofinanceurs** provenant d'autres institutions internationales et du secteur privé tout au long des phases du projet, et ainsi renforcer le rôle du FIDA en tant qu'assembleur de financements;
 - un cadre cohérent** pour deux pratiques actuelles, l'octroi de prêts complémentaires et la réalisation d'une deuxième phase, dans le but de rationaliser les procédures d'approbation des projets et des programmes et de réduire la charge de travail du Conseil d'administration et du personnel du FIDA;

- j) le fait que la plupart des programmes en plusieurs phases achèvent généralement toutes leurs phases, comme en témoigne l'expérience du FIDA et d'autres institutions financières internationales.
18. **Risques.** La programmation adaptative en plusieurs phases présente de nombreux avantages, mais comporte également des risques potentiels qu'il convient de gérer:
- a) Les changements politiques intervenus dans le pays, la réduction des engagements économiques et fiscaux et l'évolution des priorités du gouvernement et des intérêts des donateurs peuvent avoir une incidence sur un programme en plusieurs phases et ainsi mettre en péril la durabilité de l'appui et ériger d'autres entraves à la réussite de l'exécution.
 - b) Des objectifs de développement trop généraux et vagues, associés à des ressources financières insuffisantes dans les phases finales, peuvent entraîner l'interruption du projet ou se traduire par des effets directs incomplets, et empêcher le FIDA de transposer à plus grande échelle les bonnes pratiques et d'assurer un retrait ordonné.
 - c) Les enveloppes de financement mises à la disposition des pays emprunteurs, ainsi que les conditions d'emprunt, peuvent varier au cours de la période d'exécution.
19. Malgré ces risques, les programmes adaptatifs en plusieurs phases offrent au bout du compte la possibilité de poursuivre la collaboration avec les gouvernements et les partenaires et de tracer d'autres voies pour atteindre les objectifs de développement mutuellement convenus. Pour ce faire, et pour atténuer les risques, une analyse approfondie de la trajectoire de développement du pays, une collaboration proactive avec les cofinanceurs et une interaction étroite et fluide entre l'équipe de pays et le gouvernement sont essentielles.
20. **Liens avec d'autres approches et politiques de gestion de portefeuille.** La programmation adaptative en plusieurs étapes est compatible avec les autres instruments actuellement utilisés par le FIDA, par exemple l'octroi de prêts axés sur les résultats, une approche pour laquelle il est recommandé de développer les capacités institutionnelles requises au cours de la première phase et d'octroyer des prêts axés sur les résultats durant les phases suivantes.
21. **Politique relative à la restructuration.** Comme tout autre programme du FIDA, les programmes adaptatifs en plusieurs phases peuvent faire l'objet d'une restructuration de niveau 1 ou de niveau 2. Si un tel programme fait l'objet d'une restructuration de niveau 1, l'approbation d'une phase ultérieure, le cas échéant, doit être approuvée après la restructuration.
22. **Annulation du financement.** Les programmes adaptatifs en plusieurs phases sont soumis aux procédures habituelles du FIDA en matière d'annulation des ressources financières. Comme pour les programmes ordinaires, une réaffectation du financement au sein du portefeuille peut intervenir à condition d'être approuvée plus d'un an avant la date d'achèvement.
23. **Financement additionnel destiné à combler les déficits de financement.** Un déficit de financement peut exister dès la conception du projet ou être engendré au cours de l'exécution par le retrait d'un cofinanceur ou une augmentation des coûts du projet. En pareils cas, le gouvernement peut demander un financement additionnel pour combler ce déficit de financement, conformément aux procédures habituelles du FIDA.
24. **Financement additionnel destiné à la transposition à plus grande échelle.** Les programmes adaptatifs en plusieurs phases peuvent également bénéficier d'un financement additionnel pour élargir la portée du projet ou la zone couverte au cours de l'exécution, conformément aux procédures habituelles du FIDA.

III. Recommandation

25. L'introduction de la programmation adaptative en plusieurs phases au FIDA constitue une action stratégique menée par l'institution pour suivre l'évolution du paysage du financement du développement, la souplesse, la durabilité et la capacité de s'adapter à des contextes en mutation étant désormais essentielles. En outre, l'importance accordée à la lutte contre la fragilité met en exergue l'engagement du FIDA en faveur d'un développement inclusif et durable, et le Fonds veillera à ce que les programmes adaptatifs en plusieurs phases restent souples et répondent aux divers besoins des États membres.
26. La proposition d'introduction de l'approche programmatique adaptative en plusieurs phases vise à:
 - a) tirer parti des enseignements et assurer l'harmonisation avec les autres institutions financières internationales qui ont déjà approuvé des instruments similaires;
 - b) accroître l'efficacité des processus administratifs internes du FIDA;
 - c) respecter l'engagement pris dans le cadre de FIDA12 en faveur de l'élaboration de directives et de la mise en œuvre d'approches programmatiques pilotes en plusieurs phases (mesure contrôlable n° 34);
 - d) faciliter le respect de l'engagement pris dans le cadre de FIDA13 en faveur de l'utilisation d'approches programmatiques en plusieurs phases pour la conception d'au moins 10% des nouveaux projets du FIDA (mesure contrôlable n° 18).
27. Il est recommandé au Conseil d'administration d'examiner et d'approuver la proposition d'introduction de l'approche programmatique adaptative en plusieurs phases telle que décrite dans le présent document.