

a

**FIDA**

**FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE**

**Conseil d'administration – Quatre-vingt-quatrième session**

Rome, 18-20 avril 2005

**POLITIQUE DU FIDA EN MATIÈRE D'APPROCHES SECTORIELLES  
DU DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL**



**SIGLES ET ACRONYMES**

ASDP	Programme de développement du secteur agricole
CBMT	Cadre budgétaire à moyen terme
COSOP	Exposé des options et stratégies d'intervention par pays
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
IC	Institution coopérante
OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
PMA	Plan de modernisation de l'agriculture
PROAGRI	Programme d'investissement dans le secteur agricole
PTBA	Programme de travail et budget annuel
S&E	Suivi et évaluation



## A. CONTEXE ET JUSTIFICATION

### Approches sectorielles

1. **Introduction.** La décennie écoulée a connu une transformation de l'aide internationale au développement, marquée par deux aspects: un consensus sans précédent aux niveaux international et national sur les objectifs de développement à atteindre, et l'engagement d'un grand nombre d'acteurs du développement de tout faire pour donner plus d'efficacité à la poursuite de ces objectifs. Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette transformation. Parmi les plus importants, on doit citer, au plan mondial, l'engagement pris en septembre 2000 par les gouvernements de tous les pays en faveur des objectifs du Millénaire pour le développement et, au plan national, les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) ou d'autres formes de stratégies pour la réduction de la pauvreté qui constituent, dans la plupart des pays pauvres de la planète, un point national de référence pour les efforts de développement; et, au sein de la communauté internationale du développement, le programme d'harmonisation, d'alignement et de résultats qui, faisant suite à la Déclaration de Paris de février 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement, vise à modifier les méthodes de travail de la communauté internationale du développement – donateurs et partenaires – et à renforcer l'impact de l'aide au développement grâce à un meilleur alignement au niveau national associé à une plus grande appropriation par les pays des efforts de développement.

2. Les approches sectorielles, de manière générale, et celles concernant en particulier les secteurs agricole et rural, s'inscrivent tout à fait dans la nouvelle architecture de développement international issue de cette transformation. Dans certaines situations, les approches sectorielles – c'est-à-dire les programmes sectoriels conçus et exécutés au niveau national et visant à la réalisation d'objectifs clés pour la croissance en général et la réduction de la pauvreté – sont considérées comme les tremplins les plus efficaces pour la poursuite d'objectifs sectoriels communs. Il n'existe pas de définition unique et universellement acceptée des approches sectorielles, et les expressions **approche sectorielle**, appui sectoriel, programme sectoriel et programme d'investissement sectoriel sont souvent considérées comme interchangeable et utilisées indifféremment. La définition ci-après est toutefois fréquemment citée: "*Tous les investissements significatifs dans un secteur visant à appuyer une politique sectorielle et un programme de dépenses uniques placés sous la direction des pouvoirs publics, à adopter des approches communes pour l'ensemble du secteur et à confier progressivement aux pouvoirs publics le décaissement et la comptabilisation de tous les fonds*".<sup>1</sup>

3. Bien que les différentes approches sectorielles puissent revêtir des formes très variables, elles présentent aussi un certain nombre de caractéristiques communes. La première est qu'elles constituent un **partenariat** entre plusieurs parties: le gouvernement, qui doit jouer un rôle pilote; ses partenaires internationaux de développement, qui devraient eux-mêmes adopter une position commune et, dans la mesure du possible, harmoniser leur appui; et d'autres parties prenantes, y compris la société civile et le secteur privé. La deuxième est qu'il est entendu que les approches sectorielles ne constituent pas un programme d'action: les partenariats mis en place doivent plutôt offrir un cadre à un **processus** de dialogue et d'action concernant une vision et des objectifs sectoriels partagés. La troisième est qu'à la différence des approches antérieures, les approches sectorielles ne doivent pas être uniquement axées sur le financement d'un programme complet **d'investissement**, mais aussi sur une **concertation** et sur le changement et sur un appui aux **institutions** nationales et à leur réforme.

4. **Arrangements de financement.** Étant un programme d'investissement, une approche sectorielle vise à englober la **totalité** du financement public alloué au secteur en question. Deux conséquences importantes en découlent: premièrement, tout le financement accordé au secteur doit appuyer les politiques, les stratégies et les activités d'investissement associées à l'approche sectorielle;

---

<sup>1</sup> *The Status of Sector-Wide Approaches*. A. Brown, A. Norton, F. Naschold; janvier 2001. Overseas Development Institute (ODI). Document de travail 142. Londres: ODI.

deuxièmement, tout le financement – y compris celui des partenaires de développement – doit être considéré comme faisant partie du budget national et reflété, à ce titre, dans le cadre budgétaire à moyen terme (CBMT)<sup>2</sup> et les allocations annuelles. L'approche sectorielle n'est cependant pas, en elle-même, un mécanisme d'aide: il n'y a pas d'association automatique entre une approche sectorielle et un type particulier de mécanisme de financement. Il existe donc diverses modalités selon lesquelles les partenaires de développement peuvent fournir des fonds pour appuyer une approche sectorielle:

- **soutien budgétaire:** le soutien budgétaire de caractère général consiste à fournir des crédits non liés pour appuyer le DSRP ou le CBMT, qui sont alloués aux différents secteurs par le ministère des finances en fonction des priorités nationales. Dans le cas du soutien budgétaire sectoriel, les crédits sont affectés au secteur particulier en question;
- **mise en commun des fonds:** arrangement où un compte unique est ouvert auprès du ministère des finances ou du ministère responsable du secteur concerné spécifiquement pour financer les activités d'investissement définies et convenues au titre d'une approche sectorielle, ou des éléments spécifiques de cette approche, auquel les partenaires de développement déposent leurs crédits et sur lequel ils effectuent les décaissements;
- **fonds non mis en commun:** crédits fournis pour financer des activités spécifiques de l'approche sectorielle ou des projets autonomes s'inscrivant dans le contexte général de celle-ci.

5. **Arrangements fiduciaires.** Les arrangements fiduciaires utilisés dans les approches sectorielles incluent des systèmes et procédures concernant la planification et la budgétisation, les décaissements, la passation des marchés et la comptabilité et la vérification externe des comptes. La mise en place de ces arrangements, acceptés par toutes les parties prenantes à l'approche sectorielle, a un double objectif: réduire les coûts de transaction à la charge du gouvernement en minimisant le nombre d'exigences distinctes des différents financeurs et contribuer au renforcement de la capacité de gestion des marchés et de gestion financière du gouvernement.

6. **État actuel des approches sectorielles.** Le modèle des approches sectorielles a été élaboré à l'origine pour les secteurs sociaux (santé et éducation principalement), et selon le bilan le plus récent (établi en 2000), la plupart de ces approches (56%) concernaient ces deux secteurs. Elles ont aussi connu de nombreuses applications dans le secteur des routes et des transports. Dans les secteurs du développement agricole et rural, les approches sectorielles ne représentaient alors qu'un pourcentage relativement modeste du total (13%), qui est probablement encore inférieur aujourd'hui. On avait recensé en 2000, 90 approches sectorielles (ce chiffre est sans doute nettement plus élevé aujourd'hui), dont 85% dans les pays de l'Afrique subsaharienne (en majorité en Afrique orientale et australe) et 9% en Asie<sup>3</sup>.

### **Approches sectorielles du développement agricole et rural**

7. Une évolution sensible de l'approche suivie a été observée parmi le petit nombre de programmes consacrés à ce jour aux secteurs agricole et rural. Les programmes d'investissement dans le secteur agricole du début des années 90, caractérisés par leurs conditionnalités préalablement établies par les politiques et l'accent qu'ils mettaient sur les investissements, ont cédé la place aux premières approches sectorielles, qui cherchaient à établir entre le gouvernement et les autres acteurs des partenariats devant servir à promouvoir un processus de concertation sur les politiques publiques

---

<sup>2</sup> Le CBMT est un mécanisme de gestion des dépenses publiques, conçu pour rendre le ministère des finances mieux à même de gérer l'économie par la répartition des dépenses publiques, y compris celles financées par l'aide internationale au développement, entre les ministères et à l'intérieur des ministères, sur une période glissante de trois ans.

<sup>3</sup> Foster, Brown et Naschold (2000). *What's different about agricultural SWAps?* Document présenté à la National Resources Advisers' Conference du Département pour le développement international du Royaume-Uni (DFID). Londres: ODI.

et les politiques d'investissement au niveau sectoriel<sup>4</sup>. Cela a ouvert la voie aux approches sectorielles plus récentes, qui donnent du "secteur" une définition ne se limitant pas au mandat du ministère de l'agriculture et adoptent une approche intersectorielle plus large.

8. Ces approches sectorielles plus récentes présentent les caractéristiques suivantes: elles sont, premièrement, conçues dans l'optique d'un résultat et sont impulsées par les besoins de leurs clients et d'autres acteurs du secteur plutôt que par la configuration ou les organisations existantes dans le secteur. Elles cherchent par conséquent, deuxièmement, à définir de manière très large le secteur de l'agriculture, afin d'inclure tous les facteurs influant sur le progrès des moyens de subsistance reposant sur l'agriculture; elles peuvent, à ce titre, associer d'autres ministères intéressés à la réalisation de ce programme. La coordination entre ces divers acteurs, avec notamment une participation du secteur privé, est l'un des rôles essentiels de ces approches sectorielles du développement agricole et rural (et c'est précisément pourquoi ce type d'approche n'est pas nécessairement adapté aux pays où les mécanismes de coordination intersectorielle sont peu développés). Leur aspect intersectoriel signifie, troisièmement, qu'on pourrait plus précisément les considérer comme des approches sectorielles des moyens d'existence ruraux ou du développement rural, et elles sont souvent bâties pour jouer le rôle des "piliers ruraux" des DSRP. Cet aspect est important, compte tenu de l'importance du secteur pour la réduction de la pauvreté et la croissance en général dans de nombreux pays. C'est cette approche qui a été adoptée, par exemple, en Ouganda, où le Plan de modernisation de l'agriculture (PMA) est généralement considéré comme l'une des approches sectorielles les plus matures dans le domaine rural.

9. Dans l'ensemble, on compte moins d'une douzaine de pays ayant déjà mené ou prévoyant actuellement de mener des programmes consacrés aux secteurs agricole et rural comme les programmes d'investissement dans le secteur agricole ou l'approche sectorielle. Il s'agit, en Afrique orientale et australe, du Lesotho, du Malawi, du Mozambique, de l'Ouganda, de la République-Unie de Tanzanie, du Rwanda et de la Zambie; en Afrique de l'Ouest et du Centre, du Bénin et du Ghana; et, en Amérique latine, du Honduras et du Nicaragua. Ce sont donc en majorité des pays de l'Afrique orientale et australe, et on peut sans doute trouver la raison de cette concentration géographique dans la conjugaison de plusieurs facteurs: niveau élevé de dépendance des pays de cette région à l'égard de l'aide et spécificité des relations entre gouvernements et donateurs, et étroitesse des liens entre l'agriculture, le développement rural et la réduction de la pauvreté. Dans les pays où l'agriculture ne représente qu'une faible part du produit intérieur brut, ou dans lesquels les institutions et les politiques sont plus solides, la réduction de la pauvreté rurale peut être abordée de façon plus efficace par le biais de projets et de programmes ciblés<sup>5</sup>. De même, dans les pays et les régions où l'aide extérieure représente un pourcentage beaucoup plus faible des dépenses publiques ou dans lesquels les points de vue des donateurs sont plus diversifiés, la fréquence et la possibilité d'approches générales peuvent être différentes<sup>6</sup>.

### **Pourquoi une politique du FIDA en matière d'approches sectorielles du développement agricole et rural?**

10. Les approches sectorielles du développement agricole et rural représentent un choix stratégique central d'un certain nombre de gouvernements partenaires du FIDA soucieux de réduire la pauvreté rurale; lorsqu'elles sont bien structurées, ces approches offrent d'importantes perspectives de réduction de la pauvreté rurale. La Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement, dont

---

<sup>4</sup> Bazeley (2001). *SIPs, SWAps, and Livelihoods*. Rapport au DFID-Malawi. Crewkerne: the IDL group.

<sup>5</sup> Ainsi, en Asie, le FIDA cible les zones rurales les plus pauvres et les populations marginalisées (souvent des minorités ethniques), alors qu'en Amérique latine, c'est une approche territoriale qui est utilisée pour relier les ruraux pauvres d'une région donnée aux marchés dynamiques et aux agents sociaux (non pauvres) et aux secteurs essentiels pour les pauvres.

<sup>6</sup> Tel semble être le cas en Afrique de l'Ouest et du Centre, où ni les gouvernements ni la plupart des donateurs ne soutiennent activement les approches sectorielles agricoles.

le FIDA est un signataire engagé, entérine ces approches<sup>7</sup>. La participation – non seulement à leur mise en œuvre, mais aussi à leur élaboration – donne au FIDA une occasion unique de favoriser, au niveau national, les politiques et les investissements répondant aux besoins réels des populations rurales pauvres. La question à laquelle est confronté le FIDA n'est donc pas de savoir **si** il doit appuyer le développement et la mise en œuvre d'approches sectorielles, mais plutôt **comment** il doit le faire. Telle est donc la question à laquelle le présent document se propose de répondre. Il vise à proposer au FIDA une politique et une stratégie sur la façon dont il pourrait s'engager dans des approches sectorielles du développement agricole et rural, d'une manière qui soit d'une part entièrement compatible avec son mandat et avec les mécanismes financiers ou autres dont il dispose et qui, d'autre part, exploite au mieux l'avantage comparatif et l'expérience qui sont les siens, afin de contribuer à optimiser l'impact des approches sectorielles sur la réduction de la pauvreté rurale. Ce dernier point est d'une importance capitale: l'objectif n'est pas de mettre l'accent sur l'impact des seuls crédits du FIDA, mais plutôt d'utiliser l'engagement de ce dernier comme catalyseur pour faire des approches sectorielles un moyen efficace de réduction de la pauvreté rurale au plan national.

11. Ces dernières années, le FIDA a participé à un certain nombre d'approches sectorielles en Afrique orientale et australe<sup>8</sup>. Cette participation a revêtu différentes formes dans les divers pays. Son expérience est de divers ordres: appui au processus d'élaboration de la stratégie sectorielle sur laquelle doivent reposer les approches sectorielles; contribution à leur conceptualisation et leur planification; appui à l'élaboration de politiques infrasectorielles dans le cadre de l'approche sectorielle; et contribution à leur financement et appui à leur exécution. L'un des principaux objectifs du présent document d'orientation est donc de réaliser une synthèse du savoir acquis et d'en promouvoir le partage et l'institutionnalisation dans l'ensemble du FIDA. Il devrait aussi, ce faisant, fournir des orientations et des directives à tous les fonctionnaires du FIDA dont les travaux concernent les pays où des approches sectorielles sont envisagées. Ce n'est toutefois pas son seul objectif: la clarification de la position du FIDA à l'égard des approches sectorielles aura pour effet de susciter des attentes communes, de la part tant des gouvernements partenaires que des autres membres de la communauté du développement. De manière générale, ce document d'orientation doit constituer une plate-forme grâce à laquelle le FIDA pourra effectuer ses opérations d'investissement en meilleure connaissance de cause, entreprendre une concertation portant davantage sur les questions de fond et forger des partenariats plus efficaces avec les gouvernements et d'autres partenaires du développement.

## **B. EXPÉRIENCE ACQUISE ET ENSEIGNEMENTS RETIRÉS**

12. Compte tenu du nombre très restreint d'approches sectorielles du développement agricole et rural mises en œuvre à ce jour, l'absence d'analyse systématique de leurs résultats n'est sans doute pas surprenante. Il est néanmoins possible, en combinant des examens de pays, l'expérience limitée du FIDA et les publications relatives aux approches sectorielles dans d'autres secteurs, de recenser un certain nombre de problèmes et d'enseignements clés associés aux approches sectorielles envisagées en tant que moyens efficaces de réduire la pauvreté rurale.

### **Le lien entre le DSRP et les approches sectorielles**

13. Le DSRP ou le document qui en tient lieu représente pour un pays le cadre général de l'action des pouvoirs publics: c'est sur lui que repose le cadre d'action dans lequel s'inscrira la politique sectorielle de développement agricole/rural visant à réduire la pauvreté; à son tour, celle-ci définira le cadre de l'approche sectorielle. Ces liaisons ont été fermement établies dans certains pays, et l'approche sectorielle du développement rural y est considérée comme l'un des "piliers" du DSRP.

---

<sup>7</sup> La Déclaration contient une liste d'indicateurs des progrès. L'indicateur n° 9, intitulé "Utilisation de procédures ou de dispositifs communs", vise le pourcentage de l'aide fournie par le biais d'approches fondées sur les programmes. À cet égard, les approches sectorielles sont explicitement incluses dans la définition des approches fondées sur les programmes.

<sup>8</sup> Cherchant à élargir son expérience, le FIDA prévoit actuellement de participer à une approche sectorielle au Nicaragua.

Certaines approches sectorielles n'ont cependant pas fait de la réduction de la pauvreté rurale leur objectif clé; dans de nombreux DSRP, les sections consacrées au développement agricole et rural sont faibles et auraient besoin d'une analyse complémentaire et d'une nouvelle formulation. C'est peut-être là le résultat de la hâte avec laquelle les premiers DSRP ont été établis.

14. Les gouvernements, comme leurs partenaires de développement, comprennent mieux aujourd'hui qu'il y a quelques années les liens entre le DSRP, le cadre d'action sectorielle et les approches sectorielles. Deux enseignements spécifiques peuvent en être tirés. Il est d'une part nécessaire de privilégier la réduction de la pauvreté à tous les niveaux des politiques et des stratégies, ainsi que la cohérence des buts, des objectifs et des effets recherchés et des approches adoptées aux différents niveaux. Il convient, d'autre part, de reconnaître le caractère itératif des processus d'élaboration des politiques et des stratégies et d'utiliser les enseignements tirés à un niveau pour éclairer la compréhension et les futures priorités à tous les niveaux, afin de garantir une amélioration constante. Les futures approches sectorielles devront être dérivées des éléments de niveau supérieur dans la hiérarchie des stratégies de réduction de la pauvreté, tandis que l'itération suivante des stratégies de réduction de la pauvreté devrait mettre davantage à profit l'expérience tirée des approches sectorielles du développement agricole et rural afin d'être mieux ciblée, avec des priorités mieux définies, et mieux délimitée, et de portée néanmoins plus holistique que l'itération précédente.

#### **Les défis particuliers du secteur agricole**

15. Les programmes sectoriels se rencontrent le plus souvent dans les secteurs sociaux – santé et éducation – et c'est le modèle élaboré à l'origine pour ces secteurs qui a servi de base aux premières approches sectorielles concernant l'agriculture. Il existe cependant un certain nombre de caractéristiques qui font que ce secteur diffère fondamentalement des autres et que l'élaboration et la mise en œuvre d'une approche sectorielle y est peut-être intrinsèquement plus difficile<sup>9</sup>.

- L'État ne joue pas le même rôle dans le secteur de l'agriculture et dans les secteurs sociaux. La croissance agricole ne relève pas directement de la responsabilité des pouvoirs publics; il leur appartient plutôt, dans un contexte caractérisé par une défaillance généralisée et sérieuse du marché, de créer, par leurs investissements et leurs politiques, les conditions qui permettront aux producteurs du secteur privé et aux intermédiaires du marché de développer leurs activités économiques et leurs relations commerciales. Les pouvoirs publics jouent donc un rôle indirect, qui est de chercher à remédier aux défaillances du marché dans l'économie rurale et d'aider les intéressés à participer effectivement au nouvel environnement de marché, plutôt qu'un rôle direct, qui consisterait à mettre en œuvre des politiques de services. Il s'agit là d'un rôle délicat, et il n'est pas interdit de penser que les politiques et les services agricoles ne se sont pas facilement adaptés aux nouvelles exigences qui leur ont été imposées.
- Dans chaque pays, le secteur agricole regroupe des millions de producteurs et d'intermédiaires opérant dans des conditions d'une extrême diversité en fonction de l'environnement agro-écologique, des niveaux et de la combinaison des moyens, des objectifs de production et de l'accès aux services et aux marchés techniques et financiers. Peut-être plus encore que celles des secteurs de la santé ou de l'éducation, les techniques du secteur agricole doivent être développées à l'échelon local, en étroite collaboration avec les producteurs ruraux qui chercheront à les intégrer à l'ensemble de leurs moyens économiques de subsistance. Par ailleurs, étant donné que les technologies agricoles tendent à être propres à un groupe cible, les questions de ciblage devront être étudiées avec grande attention, faute de quoi les élites rurales locales pourraient aisément s'en approprier les bénéfices, au détriment des ruraux pauvres.

---

<sup>9</sup> Foster et al (2000). (op. cit.)

- Il paraît plus difficile de parvenir à un large consensus sur les questions clés dans le secteur agricole et rural que dans les secteurs sociaux. Les donateurs ne sont pas toujours d'accord avec les gouvernements, ni entre eux d'ailleurs, pour définir ce qui devrait constituer le juste rôle de l'État – et en particulier les limites de son rôle dans le secteur agricole – ou pour déterminer dans quelle mesure l'approche sectorielle devrait plus ou moins intéresser plusieurs secteurs (et donc faire intervenir plusieurs institutions) plutôt que seulement celui de l'agriculture (et donc demeurer uniquement du ressort de ce ministère). Dans un certain nombre de pays, de vifs débats, restés parfois sans issue, ont porté sur le champ d'action approprié des approches sectorielles du développement agricole et rural.

16. Ces caractéristiques du secteur agricole font qu'il ne serait pas opportun d'y appliquer sans discernement un modèle institutionnel conçu pour d'autres secteurs. Le modèle d'approche sectorielle du développement agricole et rural doit donc être élaboré de manière pragmatique, en comprenant bien les questions clés auxquelles doivent faire face les producteurs agricoles pauvres dans des environnements précis (plutôt qu'à partir de modèles a priori), partant d'une vision cohérente du développement du secteur et de son rôle dans la réduction de la pauvreté rurale et prenant en compte les contraintes que rencontre le pays sur les plans des politiques et institutionnel.

### **Appropriation des approches sectorielles du développement agricole et rural**

17. L'impulsion initiale, pour les programmes d'investissements sectoriels, et plus récemment pour les approches sectorielles, est venue de la communauté internationale du développement plutôt que des gouvernements; conséquence en partie de cela, les programmes d'investissements sectoriels et certaines des premières approches sectorielles ont souffert d'un manque d'appropriation, par les gouvernements, de leurs idées fondamentales. Au Mozambique, par exemple, le processus de conception du programme d'investissement dans le secteur agricole (PROAGRI) a été fortement influencé par les donateurs et s'est traduit par un ensemble de principes de base contestés par le gouvernement tout au long de la mise en œuvre. Toutefois, l'évolution des programmes sectoriels, passant des programmes d'investissements sectoriels aux approches sectorielles, avec l'accent qu'elles mettent sur les partenariats, a progressivement eu pour effet de faire une réalité de l'appropriation par les pays des politiques et des stratégies sectorielles. Tel est certainement le cas en Ouganda, où il existe une forte appropriation des arguments et des politiques clés, et dans une moindre mesure au Nicaragua.

18. D'autre part, certains fonctionnaires des ministères d'exécution ont toujours le sentiment que les approches sectorielles leur ont été imposées, non seulement par les donateurs, mais aussi par les ministères des finances, qui en apprécient la logique budgétaire. Dans un grand nombre de pays, et cette question est encore plus fondamentale, les agents du ministère de l'agriculture, et en particulier le personnel de terrain, éloigné de la capitale, ne perçoivent pas très clairement la signification du concept d'approche sectorielle et n'y voient aucun changement par rapport au cours normal des affaires. Outre les pouvoirs publics, la plupart des approches sectorielles cherchent à encourager la participation des investisseurs du secteur privé et des prestataires de services et prévoient de donner un rôle important aux organisations de la société civile, qu'il s'agisse d'organisations de producteurs ou d'organisations non gouvernementales (ONG). Il est pourtant évident que l'architecture institutionnelle mise en place pour les approches sectorielles n'a pas toujours fait participer ces groupes, comme partenaires, à leur élaboration, et toutes les approches sectorielles n'ont pas cherché à développer leurs capacités d'intervenir dans le secteur de manière pertinente et efficace<sup>10</sup>. L'enseignement est évident: veiller à ce que toutes ces parties – fonctionnaires, acteurs du secteur privé et organisations de la société civile – s'approprient ces projets constitue une tâche essentielle que

---

<sup>10</sup> Au Nicaragua comme au Honduras, les organisations de la société civile ne sont pas pleinement satisfaites des approches sectorielles, et ont demandé davantage de consultations et un recours accru aux approches participatives; au Sénégal, la forte opposition manifestée par la société civile est l'une des raisons pour lesquelles le programme d'investissement dans le secteur agricole n'a pas pu voir le jour.

les approches sectorielles actuelles et futures doivent aborder de manière plus structurée que par le passé<sup>11</sup> et comme un élément capital dans le processus de décentralisation.

### **Approches sectorielles du développement agricole et rural et décentralisation**

19. La question de la décentralisation est d'une importance particulière pour le secteur agricole et exige que les approches et les stratégies soient individualisées localement afin de tenir compte des caractéristiques locales; elle place les gouvernements face à un défi politique, technique et administratif complexe, et une forte capacité de gestion est indispensable pour faire avancer ce processus. La plupart des pays ayant adopté des approches sectorielles ont entrepris, sous une forme ou une autre, un processus national de décentralisation dans le cadre d'une réforme plus générale de la fonction publique.

20. Quel que soit le modèle de décentralisation adopté, l'approche sectorielle doit contribuer au renforcement des capacités locales. Il faut apporter un appui aux agents locaux d'une part pour les aider à mieux comprendre et à soutenir le processus de l'approche sectorielle, et d'autre part pour renforcer leur capacité (participative) sur les plans de la planification, de la budgétisation, de la gestion financière et de l'établissement de rapports. L'expérience d'un certain nombre de pays donne à penser que les efforts visant à promouvoir la prestation de services d'appui agricole par des institutions ne relevant pas des pouvoirs publics sont fortement limités par la faiblesse des capacités du secteur privé et des ONG dans les zones rurales; le renforcement de leur capacité de répondre aux besoins des paysans doit aussi entrer dans la stratégie, basée sur l'approche sectorielle, de renforcement du processus de décentralisation.

21. La décentralisation n'est cependant pas une fin en soi; elle doit plutôt constituer un moyen de développer des services efficaces, réceptifs et induits par la demande et en particulier de faire en sorte que les services publics rendent davantage compte, au plan local, aux populations rurales pauvres. Il n'y a toutefois aucune raison particulière pour que la décentralisation, envisagée de manière isolée, renforce l'obligation de rendre des comptes; au contraire, elle pourrait bien renforcer encore l'influence et le pouvoir des élites locales. La question centrale est donc celle de l'autonomisation des populations rurales pauvres: il faut leur donner les moyens de développer les compétences, les savoirs, la confiance et l'organisation dont elles ont besoin pour participer au processus politique local et d'exiger que les prestataires de services, publics et privés, leurs rendent des comptes. Les approches sectorielles du développement agricole et rural ont plutôt été axées sur une décentralisation partant du sommet; le FIDA s'est surtout engagé, jusqu'ici, à développer les capacités à partir de la base, afin de promouvoir une véritable obligation de rendre des comptes aux populations rurales pauvres. Cela doit continuer de figurer parmi ses priorités les plus élevées.

### **Suivi de l'impact des approches sectorielles du développement agricole/rural**

22. Pour que les approches sectorielles du développement agricole et rural puissent contribuer efficacement à la réduction de la pauvreté rurale, il faut mettre en place des processus et des mécanismes permettant d'identifier les véritables problèmes économiques des producteurs ruraux pauvres, d'y apporter une réponse et de suivre l'effet et l'impact des investissements financés. Les données d'expérience donnent à penser que le ciblage des approches sectorielles n'a pas été automatique – bien que le FIDA se soit efforcé de mettre l'accent sur cette question – et que l'attention s'est davantage portée sur les systèmes de gestion financière et l'établissement des rapports financiers que sur les rapports matériels et le suivi de l'impact. En fait, et bien que l'on reconnaisse de plus en plus la nécessité de doter les approches sectorielles de cadres et d'indicateurs de suivi, aucune d'entre elles ne dispose à ce jour de systèmes de suivi efficaces à tous les niveaux. Cela a un double effet: d'une part, les gestionnaires des programmes sectoriels sont moins en mesure de déterminer si les

---

<sup>11</sup> Ce point est mis particulièrement en lumière par le processus d'examen du programme de développement du secteur agricole (ASDP), actuellement conduit pour le Ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire en République-Unie de Tanzanie.

activités en cours d'exécution sont adéquates et sur la bonne voie; d'autre part, il est difficile de savoir dans quelle mesure les approches sectorielles du développement agricole et rural ont eu une incidence positive en termes de réduction de la pauvreté rurale. Faute de données fiables, on peut seulement affirmer que ni les programmes d'investissement dans le secteur agricole originaux, ni les approches sectorielles de la première génération, n'ont sans doute eu de fort impact sur les pauvres. Par contre, en 2003, la conclusion du deuxième examen conjoint du PMA de l'Ouganda, exemple le plus avancé des approches sectorielles de nouvelle génération, est formelle: il existe bien un danger que les pauvres ne profitent pas des avantages du PMA, mais si certaines mesures sont prises, les chances de succès sur le plan de la réduction de la pauvreté seront élevées<sup>12</sup>.

23. Élaborer un système efficace de suivi et d'évaluation (S&E) pour une approche sectorielle soulève manifestement des difficultés majeures et, comme cela est problématique même dans le cadre des projets, il ne faut pas sous-estimer l'ampleur de la tâche que cela représentera au plan national. Il s'agit néanmoins d'un domaine qui doit plus systématiquement retenir l'attention et bénéficier de l'appui des donateurs, car cela revêt une importance capitale s'il l'on veut que les approches sectorielles aient véritablement l'impact qu'elles peuvent exercer sur la réduction de la pauvreté rurale.

### **Le financement des approches sectorielles du développement agricole/rural**

24. Divers mécanismes sont actuellement utilisés pour le financement des programmes dans le secteur du développement agricole et rural: soutien budgétaire de caractère général; mise en commun des fonds au niveau du secteur; et financement lié ou de projet. En pratique, ces options ne sont pas aussi différentes qu'on pourrait le penser, et la plupart des approches sectorielles sont en fait financées par ces trois mécanismes. De nombreux donateurs utilisent plus d'un mécanisme dans un même pays, et il existe même des cas où des donateurs utilisent simultanément les trois<sup>13</sup>.

25. La manière dont les approches sectorielles sont financées a-t-elle donc une réelle importance? L'une des principales justifications de ces approches tient au souhait de réduire les coûts de transaction qu'implique la prise en charge des exigences de planification et de comptabilité de nombreux donateurs. Le cas du secteur de la santé au Mozambique constitue un bon exemple: avant l'adoption d'une approche sectorielle, un appui y était apporté par plus de 20 donateurs; il y a là assurément un argument très convaincant en faveur d'une harmonisation des arrangements de financement. Certains ont même fait valoir que, dans le contexte des efforts déployés pour améliorer la gestion des dépenses publiques nationales, la solution idéale serait que les programmes sectoriels soient financés par le biais d'un soutien budgétaire de caractère général. La mise en commun des ressources risquerait, de l'avis de certains, d'introduire des distorsions dans les allocations financières entre les secteurs et ne constituerait, de ce fait, qu'une solution de second choix. L'argument en faveur du soutien budgétaire de caractère général, toutefois, suppose que les allocations budgétaires intersectorielles soient effectuées dans le respect de procédures transparentes et technocratiques liées au DSRP ou à un document du même type. En fait, le secteur agricole n'est que modestement représenté, tant dans le cadre des DSRP que dans les processus politiques associés aux négociations budgétaires, et dans de nombreux pays, le ministère de l'agriculture n'est pas en mesure d'obtenir des allocations budgétaires qui soient à la mesure de son importance pour la réduction de la pauvreté. En outre, lorsque les donateurs passent d'un mécanisme de mise en commun des fonds au niveau sectoriel à un soutien budgétaire de caractère général, ils peuvent aussi se retirer du processus de concertation

---

<sup>12</sup> L'examen à mi-parcours, prévu pour avril/mai 2005, devrait mettre principalement l'accent sur la question de l'impact.

<sup>13</sup> Au Mozambique, par exemple, l'Union européenne contribue aux fonds mis en commun, mais apporte aussi un soutien budgétaire de caractère général au Trésor et appuie des projets distincts.

sur les politiques au niveau sectoriel, ce qui risque d'affaiblir l'approche sectorielle<sup>14</sup>. La question des modalités de financement n'est donc pas aussi simple et, dans l'idéal, le choix du mode de soutien que peut apporter chacun des partenaires du développement devrait faire l'objet d'une décision pragmatique, axée sur l'impact, et prise en consultation avec le gouvernement.

26. L'allocation budgétaire (ou plafond budgétaire) du ministère de l'agriculture fait aussi partie des questions en rapport avec le financement des approches sectorielles. Conséquence du faible poids politique des ministères de l'agriculture dans le processus de négociation budgétaire, les plafonds fixés pour ces ministères sont dans de nombreux cas considérés comme trop faibles. C'est ainsi qu'en Ouganda, par exemple, le seul élément de son PMA à avoir réellement démarré est le programme national de services consultatifs agricoles, et encore son ampleur a-t-elle dû être réduite pour que le ministère ne dépasse pas le plafond assigné – alors même que des fonds provenant de donateurs étaient disponibles pour financer des dépenses supplémentaires<sup>15</sup>. Essentiellement, il y a souvent une disproportion entre les objectifs de réduction de la pauvreté assignés au secteur et les ressources mises à sa disposition pour les atteindre. On perçoit clairement le problème: en particulier pour les partenaires de développement participant à une concertation sur les politiques au niveau le plus général, il est nécessaire de souligner l'importance d'un processus d'allocation budgétaire transparent, axé sur le milieu rural et favorable aux pauvres. Le FIDA doit agir avec eux pour réaliser ce programme.

### **Les approches sectorielles du développement agricole/rural et l'efficacité de l'aide**

27. Une partie du programme d'amélioration de l'efficacité de l'aide vise à encourager les organisations internationales de développement à prendre des engagements prévisibles de financement à moyen terme. En pratique, il existe un problème majeur de prévisibilité du financement des donateurs: le PROAGRI, en particulier, a été gravement affecté par le fait que des engagements confirmés de financement de certains donateurs ne se sont pas totalement concrétisés; en 2003, jusqu'à 33% des montants promis n'avaient pas été fournis – au point que les donateurs ont présenté des excuses "... pour les promesses non tenues et les retards dans les décaissements"<sup>16</sup>. Dans ce cas particulier, les fonds affectés par le FIDA à l'appui du PROAGRI ont contribué de façon décisive à assurer la continuité des crédits au secteur à un moment où ceux des autres donateurs n'arrivaient pas<sup>17</sup>.

28. L'une des hypothèses émises est que l'adoption d'approches de plus en plus harmonisées, telles que les programmes sectoriels, réduit les coûts de transaction qu'entraînent des relations avec de multiples partenaires de financement. Selon une étude menée dans le secteur de l'éducation, toutefois, les gouvernements ont constaté que les coûts de transaction augmentent, lors de l'adoption d'une

---

<sup>14</sup> Au Mozambique, où le PROAGRI II est sur le point de démarrer, un certain nombre de partenaires de développement clés commencent à se désengager du mécanisme de mise en commun des fonds et apportent plutôt leur appui par le biais de projets ou d'un soutien budgétaire de caractère général. Cela est en théorie parfaitement compatible avec l'appui à l'approche sectorielle, mais le motif de préoccupation est qu'ils se retirent également du Forum consultatif et du Groupe de travail sur le PROAGRI, qui constituent les principales enceintes de concertation au niveau sectoriel.

<sup>15</sup> Il est intéressant de noter que la prolifération, en République-Unie de Tanzanie, du nombre de ministères (six, par exemple, s'occupant d'une manière ou d'une autre du développement agricole/rural), semble avoir pour effet d'assurer à chaque sous-secteur un plafond budgétaire individualisé, lui évitant de devoir lutter pour obtenir des crédits à partir d'un fonds commun plus vaste de ressources pour l'agriculture et le développement rural.

<sup>16</sup> Rapport de mission, Groupe de travail "Programmes sectoriels", Partenariat stratégique pour l'Afrique (décembre 2003).

<sup>17</sup> Les fonds du FIDA offrent, pour les gouvernements, l'avantage de la prévisibilité (ils ne doivent pas faire l'objet d'une approbation annuelle) et l'inconvénient de se présenter essentiellement sous la forme de prêts, et non de dons. Dans le cas du Programme national de services consultatifs agricoles, en Ouganda, le gouvernement n'a fait usage des fonds du FIDA qu'en dernier, après avoir – comme on peut le comprendre – cherché à maximiser l'utilisation des dons avant celle des prêts.

approche sectorielle, tant que les nouveaux arrangements n'ont pas totalement remplacé les anciens<sup>18</sup>. On a également observé que la concertation régulière sur les politiques entre le groupe de donateurs et le gouvernement, telle qu'elle est prévue par l'approche sectorielle, peut prendre aux fonctionnaires autant de temps que n'en prenaient auparavant les réunions spécifiques à des projets; en République-Unie de Tanzanie, une préoccupation particulière a été exprimée, selon laquelle de nombreux partenaires du développement "... tendent à se concentrer sur des questions administratives d'importance mineure. Ils n'offrent que peu de valeur stratégique ajoutée dans l'aide apportée au Gouvernement tanzanien pour résoudre d'autres questions plus fondamentales..."<sup>19</sup>.

29. Il existe de nombreux exemples de dialogue productif conduisant à des changements de politiques sur les questions clés à résoudre pour le secteur agricole en général et les populations rurales pauvres en particulier. Il est évident toutefois que les représentants des donateurs dans les pays n'ont pas tous une compréhension technique élevée des difficiles questions auxquelles doit faire face le secteur agricole et qu'ils ne sont pas tous capables de participer aussi étroitement qu'il le faudrait. Lorsque tel est le cas, la concertation n'est pas la seule à en subir les conséquences; la capacité des donateurs d'apporter un appui efficace à la mise en œuvre des approches sectorielles du développement agricole et rural en est aussi amoindrie. En dernière analyse, le manque d'efficacité et de prévisibilité de l'engagement des partenaires de développement en faveur des approches sectorielles doit être considéré comme un sérieux motif de préoccupation pour le succès du modèle des approches sectorielles. On peut y trouver, en revanche, un solide argument en faveur d'une pleine participation du FIDA au processus des approches sectorielles; il donne en particulier à penser qu'il y a là pour le Fonds une importante occasion de jouer un rôle actif et touchant à des questions de fond, non seulement en tant que financeur fiable, mais aussi en tant qu'acteur informé et expérimenté, familier avec la concertation sur les questions de réduction de la pauvreté et avec les processus d'appui à la mise en œuvre.

### C. INCIDENCES POUR L'ENGAGEMENT DU FIDA DANS LES APPROCHES SECTORIELLES DU DÉVELOPPEMENT AGRICOLE/RURAL

#### Le contexte

30. Le FIDA a pour mandat de réduire la pauvreté rurale. Son objectif est de contribuer au développement à long terme des possibilités offertes aux populations rurales pauvres, et par là même à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), en particulier l'éradication de la pauvreté extrême et de la faim. Au niveau des pays, ses programmes ont pour guides – tout en cherchant à contribuer à leur élaboration – les politiques, stratégies et programmes des gouvernements qui sont ses partenaires, souvent présentés dans le cadre d'un DSRP, mais souvent aussi sous une autre forme de stratégie nationale de réduction de la pauvreté. Le FIDA est signataire de la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement et participe activement à l'exécution du programme qui y est défini.

31. Les facteurs déterminants du mode d'utilisation des ressources du FIDA doivent être, d'une part, les possibilités offertes et leur impact prévu en termes de réduction de la pauvreté et, d'autre part, le point de vue et les priorités des gouvernements partenaires. Dans certains cas, ces facteurs peuvent inciter le FIDA à s'engager dans une approche sectorielle du développement agricole et rural. Un point cependant est évident: les approches sectorielles sont certes relativement répandues sur un plan **général**, mais le phénomène est extrêmement limité dans le secteur agricole et rural. Cela signifie que le FIDA ne risque pas d'être très fortement engagé dans des processus d'approches sectorielles, sauf dans les quelques pays où toutes les parties prenantes s'accordent pour les considérer comme la voie à suivre. Toutefois, lorsque le FIDA peut, dans ces pays, apporter une valeur ajoutée au processus, il appuiera activement aussi bien l'émergence des approches sectorielles que leur opérationnalisation. Lorsque tel sera le cas, l'engagement offrira au FIDA une occasion de premier plan d'exercer une

<sup>18</sup> Brown *et al.* (2001). (op. cit.)

<sup>19</sup> Processus d'examen de l'ASDP. (op. cit.)

influence substantielle sur l'élaboration des politiques et des stratégies de réduction de la pauvreté rurale au niveau national.

32. Il est important, d'autre part, de ne pas trop insister sur les différences entre les pays où il existe une approche sectorielle du développement agricole et rural et les autres: dans **tous** les pays, le FIDA cherchera à contribuer à la réalisation des OMD, et à œuvrer pour que les ruraux pauvres se libèrent de la pauvreté. Dans de nombreux pays, il appuiera les gouvernements dans leurs efforts d'élaboration de politiques et de stratégies nationales, sectorielles et sous-sectorielles de réduction de la pauvreté, et il encouragera la participation des organisations paysannes aux processus associés à leur développement; dans **tous** les pays, ses programmes viendront à l'appui de ces politiques et stratégies. Dans **tous** les pays, le FIDA visera à travailler de manière à réduire les coûts de transaction pesant sur le gouvernement et à contribuer à une amélioration d'ensemble de l'efficacité de l'aide. Et dans **tous** les pays, il ne se limitera pas à apporter des ressources – prêts ou dons – pour financer des investissements dans le secteur mais s'efforcera aussi d'accroître son efficacité dans tous les aspects de la concertation, de la gestion des savoirs, de la gestion orientée vers l'impact et du développement de partenariats.

### **Que peut apporter le FIDA aux approches sectorielles du développement agricole/rural?**

33. Les parties prenantes, et parmi elles le FIDA, ont aujourd'hui une bien meilleure compréhension des possibilités et des contraintes des approches sectorielles du développement agricole et rural que lors de leur lancement initial. Il est clairement admis que les approches sectorielles ne constituent pas des programmes d'action auxquels les parties prenantes se contentent de souscrire mais sont plutôt la résultante de leur collaboration. Les parties prenantes doivent agir de concert pour aboutir à des solutions nouvelles et complètes, et les produits du processus ne peuvent pas être meilleurs que ses intrants. Il s'agit donc d'œuvrer avec les gouvernements et d'autres partenaires de développement afin d'élaborer ces solutions et de les consolider en permanence au cours de leur mise en œuvre. Dans de telles circonstances, s'engager dans des approches sectorielles offre au FIDA l'occasion unique d'exercer un effet catalyseur sur la réduction de la pauvreté rurale, et d'ajouter de la valeur, en les faisant prévaloir, aux thèmes et aux questions dont un quart de siècle d'expérience a montré qu'ils étaient essentiels pour les moyens de subsistance des populations rurales pauvres. Tel est le mandat qui lui a été confié et il dispose, pour le remplir, des armes que constituent un solide cadre conceptuel de réduction de la pauvreté – tel qu'il est exprimé dans le cadre stratégique 2002-2006 – et une expérience substantielle en matière d'action dans le domaine de la réduction de la pauvreté rurale.

34. **Mettre davantage l'accent sur la pauvreté.** Les approches sectorielles du développement agricole et rural mettent certes de plus en plus explicitement l'accent sur la réduction de la pauvreté, mais cela ne signifie pas que les gouvernements ou leurs partenaires de développement aient une grande expérience de l'opérationnalisation de ce but. Il s'ensuit donc qu'il n'est nullement automatique que les approches sectorielles incluent une forte approche conceptuelle de la réduction de la pauvreté, ou qu'elles soient en mesure de faire progresser le programme, inspiré par la demande, qui les soutient. L'objectif que poursuivra le FIDA en participant à des approches sectorielles agricoles/rurales sera donc partout le même: **faire en sorte qu'elles œuvrent en faveur des pauvres**. Le FIDA a un rôle direct et essentiel à jouer, qui consiste à la fois à soutenir l'émergence de politiques répondant directement aux besoins des populations rurales pauvres et à promouvoir, pour la mise en œuvre de ces politiques, des approches et des instruments concrets parmi lesquels: forger une compréhension commune des populations rurales pauvres en tant que groupe cible de l'approche sectorielle; aider à comprendre les moyens de subsistance du groupe cible, ainsi que ses contraintes et ses possibilités économiques; encourager, en matière de recherche et de vulgarisation, une approche axée sur le client; favoriser la croissance de réseaux commerciaux ruraux; soutenir l'émergence de groupements d'entreprises paysannes; et recenser les besoins spécifiques des femmes et élaborer des approches pour leur autonomisation.

35. En définitive, le fondement le plus sûr, pour que les approches sectorielles soient favorables aux pauvres, consiste à maximiser la contribution des pauvres eux-mêmes à leur conception et à leur mise en œuvre. Le FIDA œuvrera, avec les autres parties prenantes, pour que des représentants des petits producteurs agricoles soient associés aux processus clés de consultation et pour que soit renforcée la capacité de la communauté des petits exploitants et de ses représentants d'analyser et de formuler collectivement leurs besoins clés pour le changement sectoriel<sup>20</sup>. Le FIDA fera tout son possible pour que leur autonomisation soit inscrite dans les mécanismes nationaux et locaux de mise en œuvre des approches sectorielles afin de renforcer leur capacité d'exercer effectivement un contrôle sur les prestataires de services (publics et privés) avec lesquels ils sont en contact, de sorte que ceux-ci aient à leur rendre compte, puisque ce sont eux qui choisissent et utilisent ces services<sup>21</sup>. Par conséquent, le FIDA doit donc effectivement promouvoir la **gouvernance** par rapport à l'approche sectorielle et à toutes les institutions qui y participent, l'objectif n'étant pas seulement la bonne gouvernance, mais une bonne gouvernance qui permette aussi aux ruraux pauvres de mieux se faire entendre dans les processus décisionnels.

36. **Mettre davantage l'accent sur l'impact.** Les approches sectorielles exigent un engagement très large et très approfondi au cours de la phase d'élaboration du programme, après à un travail tout aussi approfondi sur les politiques et les stratégies. Une étroite attention doit également être portée à l'impact et aux résultats au cours de la mise en œuvre, en particulier parce que les approches sectorielles sont considérées comme des processus constamment ajustés, où l'information en retour sur la mise en œuvre et l'impact est essentielle. Comme on l'a noté plus haut, la situation actuelle concernant le suivi des approches sectorielles du développement agricole et rural n'est pas satisfaisante. D'une part, ces approches sont le résultat d'un effort concentré des parties prenantes dans le domaine du développement agricole et de la réduction de la pauvreté rurale – et elles comportent souvent des dimensions tout à fait novatrices. D'autre part, peu d'efforts sont faits pour déterminer si elles sont efficaces, en termes de réalisation de l'impact attendu sur la pauvreté rurale. Si l'on admet que les approches sectorielles sont des moyens plutôt que des fins, la situation actuelle doit être considérée comme une grave déficience. Le FIDA doit donc, tout particulièrement: a) s'assurer que les approches sectorielles agricoles/rurales comportent des systèmes efficaces de suivi des résultats et de l'impact; b) aider à établir une compréhension de la valeur des systèmes de S&E et une capacité de conduire des activités de S&E aux échelons national et local; et c) avant tout, promouvoir, parmi les gestionnaires des approches sectorielles, à la fois une culture de gestion orientée vers l'impact et une **demande** de données de S&E.

37. **Renforcer l'appropriation par les pouvoirs publics.** La nouvelle stratégie de développement, en général, et les approches sectorielles, en particulier, ont pour but explicite d'encourager les pouvoirs publics à jouer un rôle pilote plus affirmé dans la coordination de l'aide au développement, et de les aider à développer leurs capacités en la matière. Elles visent à faire en sorte que l'aide au développement réponde aux priorités du pays et qu'elle soutienne ses politiques et ses institutions; elles visent aussi à encourager l'adoption, par tous les partenaires de développement, des principales procédures fiduciaires du pays. Le FIDA est là en terrain familier: en tant qu'institution de financement multilatérale, il a toujours accordé des prêts aux gouvernements pour financer **leurs** programmes, gérés selon leurs procédures; qu'il soit important d'encourager l'appropriation des programmes par les gouvernements constitue depuis longtemps un mantra pour le Fonds. Ce rôle a été reconnu et apprécié par de nombreux gouvernements. Par le passé, toutefois, le FIDA n'a pas nécessairement abordé ces questions dans le contexte d'une approche sectorielle faisant intervenir de nombreuses parties prenantes plutôt que dans le cadre plus étroit d'une relation bilatérale; à l'avenir, les efforts déployés dans ce domaine s'inscriront explicitement dans le cadre de coopération plus large qu'offrent les approches sectorielles.

---

<sup>20</sup> Avec l'appui du FIDA et d'autres partenaires, le Gouvernement du Rwanda conduit actuellement une expérience portant sur un système de consultation à l'échelon local relatif au Plan stratégique de transformation agricole, à la fois relativement rapide et d'une couverture territoriale étendue.

<sup>21</sup> Dans ce contexte, le FIDA a réussi à faire de l'autonomisation des pauvres la première composante du programme d'appui aux services agricoles en République-Unie de Tanzanie.

### Comment le FIDA participera-t-il aux approches sectorielles du développement agricole/rural?

38. **Exposé des options et stratégies d'intervention par pays (COSOP).** Dans la définition de l'engagement opérationnel futur du FIDA dans un pays, c'est le COSOP qui constitue le point de départ, et c'est à ce stade que doit débiter le processus d'élaboration d'une compréhension interne des problèmes en rapport avec une approche sectorielle du développement agricole et rural. Le COSOP doit donc mettre explicitement l'accent sur des questions comme celles du rôle pilote que peut jouer le gouvernement – par exemple en matière de formulation de la politique et de la stratégie sectorielles ou de réforme institutionnelle – et de sa disposition à mettre en place un partenariat avec les organisations de développement actives dans ce secteur. Le COSOP doit aussi évaluer les efforts que déploient ces organisations de développement en vue d'harmoniser leurs pratiques et leurs opérations dans le secteur et de les aligner sur les systèmes et les procédures des pouvoirs publics, sous leur direction. Les perspectives d'approche sectorielle dans ce secteur doivent aussi être mises en évidence lorsqu'elles sont envisagées. L'engagement stratégique proposé dans le COSOP sera ensuite décrit dans ce contexte général.

39. **Participation précoce.** L'un des principaux enseignements que l'on peut tirer de l'engagement à ce jour dans les approches sectorielles est que **plus tôt** le FIDA s'engage dans le processus d'élaboration d'une approche sectorielle, mieux il est en mesure d'en influencer la forme et le contenu<sup>22</sup>. D'une part, des approches sectorielles bien conçues du développement agricole et rural devraient certainement contribuer à l'émergence de politiques et d'institutions renforcées; mais, de l'autre, elles devraient aussi prendre appui sur de bonnes stratégies nationales de développement agricole et rural et sur une capacité institutionnelle de piloter et de gérer l'élaboration et la mise en œuvre d'une approche sectorielle<sup>23</sup>. À l'avenir, le FIDA apportera un soutien actif à l'émergence des approches sectorielles agricoles/rurales en s'engageant davantage, tant dans l'élaboration d'une stratégie nationale que dans le renforcement des capacités institutionnelles. À cet effet, il n'aura pas seulement recours aux ressources sous la forme de prêts et de dons et aux engagements directement liés au cycle des projets et des programmes, mais aussi à des dons ponctuels à des États membres.

40. **Arrangements de financement.** Les approches sectorielles sont explicitement destinées à promouvoir l'utilisation des systèmes adoptés par les pouvoirs publics pour la gestion financière des ressources d'un programme. Il est normal que le FIDA, partenaire actif et à part entière de l'approche sectorielle, cherche à faire transiter ses ressources par les mécanismes de mise en commun des fonds établis au niveau sectoriel, bien que, en tant qu'institution ayant pour mission spécifique de réduire la pauvreté rurale, le soutien budgétaire (de caractère général ou sectoriel) ne constitue **pas**, pour lui, un mécanisme de financement approprié. La participation à des mécanismes de mise en commun de fonds ne permet pas seulement au FIDA de contribuer au programme d'harmonisation; elle accroît aussi sa réputation auprès des gouvernements et de leurs partenaires de développement, et lui permet de participer plus activement à la promotion des thèmes qui lui paraissent essentiels pour le succès d'une approche sectorielle.

41. L'aspect central, dans la question de la mise en commun de fonds dans le cadre d'une approche sectorielle, est que s'il est naturellement possible de recenser l'ensemble des activités qui seront financées dans ce cadre, le FIDA n'est pas en mesure, à la différence de ce qui se passe dans un projet "classique", de déterminer à quelle activité spécifique inscrite dans le programme de travail convenu ses ressources sont affectées et donc d'attribuer de manière spécifique un impact à son investissement.

---

<sup>22</sup> Il est significatif qu'en République-Unie de Tanzanie et en Ouganda, où le FIDA a participé d'emblée au processus, la conception des approches sectorielles répond dans une large mesure aux besoins des producteurs ruraux pauvres.

<sup>23</sup> À Madagascar, le FIDA apporte actuellement un appui à l'émergence, dès ses premiers stades, d'une stratégie de développement rural; au Rwanda, il renforcera la capacité de planification et opérationnelle du Ministère de l'agriculture pour lui permettre d'élaborer et d'opérationnaliser une approche sectorielle agricole. Ces activités sont menées en étroite coopération avec d'autres partenaires de développement dans le pays.

Cela signifie que le FIDA doit impérativement participer activement à la définition des priorités, des sauvegardes et du cadre d'évaluation d'une approche sectorielle **dans son ensemble**. En collaboration avec le gouvernement et ses autres partenaires, par conséquent, le FIDA examinera et approuvera, d'une part, les objectifs, les effets attendus et le montant total des investissements à financer dans le cadre de l'approche sectorielle (y compris la contribution du FIDA – par le biais de la préévaluation du programme prévu et des examens *ex ante* des programmes de travail et des budgets annuels de l'approche sectorielle); il soutiendra, d'autre part, l'élaboration d'arrangements fiduciaires et de procédures de S&E pour l'approche sectorielle. Lorsque, sur la base d'un examen formel, les arrangements ainsi élaborés auront été considérés comme conformes aux normes nécessaires pour que sa participation soit possible, le FIDA pourra faire transiter ses ressources par le mécanisme de mise en commun des fonds établi pour l'approche sectorielle. Les éléments clés à examiner incluront notamment les systèmes et procédures de planification et budgétisation, de décaissement, de passation des marchés, de comptabilité et de vérification externe des comptes (voir annexe I) et, bien qu'ils ne constituent pas à strictement parler un élément des arrangements fiduciaires, les systèmes et procédures de S&E (annexe II). Au cas où tous ces systèmes et procédures ne seraient pas considérés comme satisfaisants, le soutien du FIDA à l'approche sectorielle se conformera à ses procédures standard de passation des marchés et de gestion financière, en attendant que les arrangements communs soient satisfaisants.

42. **Contribution à la concertation.** La meilleure manière pour le FIDA d'apporter une valeur ajoutée aux approches sectorielles passe par une participation directe à la concertation sur les questions clés relatives aux politiques et aux institutions, citées plus haut, et à propos desquelles il possède expérience et compétences. Il s'agira, en règle générale: de mettre davantage l'accent sur la réduction de la pauvreté; d'accroître la responsabilité des prestataires de services, publics ou autres, à l'égard des populations rurales pauvres; de veiller à ce que l'impact soit effectivement pris en compte; et d'encourager l'appropriation par le gouvernement. Les principaux documents de stratégie du FIDA, ainsi que les expériences et les enseignements tirés de ses projets et programmes, dans le pays ou ailleurs, constituent la base de cet engagement. L'expérience et les compétences du FIDA se situent principalement à la base (un point faible dans les approches sectorielles), et c'est à ce niveau qu'il pourrait apporter la plus grande valeur ajoutée; il travaillera, néanmoins, aussi avec les donateurs apportant un soutien budgétaire de caractère général sur des questions de politique générale en rapport avec le secteur rural et la réforme du secteur public.

43. La concertation est une activité de forte intensité, et c'est dans le pays même que se déroule une grande partie de ce travail. Le FIDA s'est ainsi trouvé confronté à des problèmes particuliers étant donné que son modèle opérationnel actuel est axé sur l'exécution de programmes et le renforcement des capacités des pays alors que ses fonctionnaires sont, pour la plupart, basés à Rome. Pour apporter un début de réponse, le FIDA a mobilisé des représentants locaux (correspondant aux administrateurs de programmes nationaux qui jouent le rôle de conseillers sectoriels dans de nombreuses représentations bilatérales et multilatérales) dans le cadre du programme pilote relatif à la présence sur le terrain et à des initiatives du même ordre. Collaborant étroitement avec les chargés de portefeuille de pays, ces fonctionnaires ont permis au FIDA de participer plus activement aux approches sectorielles et aux processus associés et, de plus en plus, de participer sur le fond à la concertation. Il reste à voir si cet arrangement suffira pour mettre le FIDA en mesure de jouer ce rôle au maximum de ses possibilités ou si sa présence sur le terrain devra être encore renforcée. Entre-temps, néanmoins, le FIDA veillera à assurer une forme de présence directe sur le terrain dans tout pays dans lequel il prévoit de participer à une approche sectorielle.

44. **Examen de l'approche sectorielle et administration des prêts/dons.** Les approches sectorielles sont généralement soumises à deux formes d'examens conjoints: examens techniques de l'exécution, basés sur des visites sur le terrain effectuées par le gouvernement et ses partenaires de développement, et examens annuels plus formels, par toutes les parties, des progrès réalisés au cours de l'année précédente ainsi que du programme de travail et budget annuel (PTBA) pour l'année suivante. Le FIDA (fonctionnaires du siège et personnel présent sur le terrain) et l'institution

coopérante (IC) avec laquelle le contrat a été passé prendront une part active à ces deux ensembles d'activités, mettant à profit leur expérience considérable en matière d'appui aux projets et programmes appartenant au gouvernement et gérés par lui et se concentrant particulièrement sur les questions de fond évoquées ci-dessus. Le rôle spécifique à jouer par l'IC pour le compte du FIDA dans le contexte d'une approche sectorielle pourrait être légèrement différent de celui qu'elle joue dans un projet classique, et sera précisé dans la lettre de désignation. Ce point est traité de façon plus complète dans l'annexe I.

45. **Utiliser les projets pour renforcer les approches sectorielles.** Les gouvernements et leurs partenaires du développement admettent de manière générale que les approches sectorielles n'exigent pas la suppression de tous les projets au profit d'un "programme sectoriel" unique et monolithique. S'il est vrai que les approches sectorielles constituent des tentatives de systématiser et de soutenir un cadre général solide pour le développement rural, elles sont aussi supposées constituer des processus, et doivent à ce titre être enrichies de nouvelles informations et de nouvelles perspectives, moteurs de leur évolution. Cette innovation doit provenir principalement de sources extérieures, et il est permis de penser que l'organisation de type projet est le meilleur moyen de promouvoir l'innovation.

46. On peut donc dire, d'une certaine manière, que les approches sectorielles ont en fait **besoin** de projets pour se régénérer en permanence – à condition que ces projets répondent à certains critères importants. Il faut notamment s'assurer que ces projets: a) sont précisément concentrés sur les questions ou les thèmes qui ne sont pas traités de manière adéquate par le système existant; b) apportent un appui à des principes généralement compatibles avec ceux des approches sectorielles (autonomisation des paysans, renforcement des capacités des pauvres, et partenariat avec le secteur privé, par exemple); c) ne dépendent pas, pour réussir, de conditions qui ne peuvent pas être reproduites au niveau du secteur; d) sont dotés de systèmes internes adéquats de mesure, d'analyse et de compte rendu; e) comportent des filières destinées à transmettre les résultats validés, à un niveau plus général, aux systèmes en rapport avec les institutions et les politiques; et f) sont effectivement coordonnés avec le cadre général de l'approche sectorielle – encouragement du rôle pilote du pays, utilisation des systèmes adoptés par les pouvoirs publics, concordance avec le CBMT, et respect des meilleures pratiques conformément à la définition du programme d'harmonisation. Le FIDA ne renoncera donc pas aux projets mais, de concert avec ses partenaires dans le pays, veillera à élaborer des projets qui innoveront, qui ajoutent aux savoirs, et qui peuvent influencer de manière concrète sur le processus de politique sectorielle et de changement institutionnel. Les projets élaborés dans ce contexte seront de plus en plus évalués en fonction de ces critères.

### **Politique du FIDA**

47. Dans les pays où le gouvernement a manifesté son intérêt pour l'élaboration d'une approche sectorielle du développement agricole et rural qui fasse fonction d'approche de réduction de la pauvreté rurale et où, de par son engagement, le FIDA peut exercer une influence sur la forme et l'orientation futures de l'approche sectorielle proposée, le Fonds apportera un appui actif au gouvernement et aux autres parties prenantes en vue de l'établissement des bases stratégiques et institutionnelles de l'approche sectorielle. Une fois que ces bases seront établies, et que le gouvernement et ses partenaires de développement se seront engagés à les institutionnaliser, le FIDA participera à l'approche sectorielle et, ce faisant, cherchera à y apporter une valeur ajoutée et à en faire un outil plus efficace de réduction de la pauvreté rurale.

48. La participation du FIDA à une approche sectorielle n'implique toutefois pas l'exclusion des activités basées sur des projets; on peut dans le même temps supposer que, dans tous les pays où il ne participera pas à une approche sectorielle, le FIDA s'engagera dans d'autres activités, financées par des prêts et des dons, visant à appuyer des politiques nationales et sectorielles de réduction de la pauvreté rurale. Dans les pays enfin où aucune approche sectorielle n'est envisagée, et tel sera en effet le cas pour la grande majorité des pays membres emprunteurs, les projets, et dans certains cas des programmes sous-sectoriels, continueront de représenter le principal *modus operandi* du Fonds.

49. Dans les pays où le FIDA ne participe pas à une approche sectorielle du développement agricole et rural, ses meilleures perspectives d'apport d'une valeur ajoutée résident dans sa participation à la concertation sur les politiques dans les domaines de première importance pour la réduction de la pauvreté rurale, ainsi que dans sa participation aux examens techniques et autres examens opérationnels des progrès réalisés et des investissements prévus. Si toutefois il doit participer aux arrangements de financement harmonisés, élément essentiel de toutes les approches sectorielles, le FIDA devra aussi, d'une part, examiner les objectifs, les effets attendus et le montant total des investissements proposés à financer dans le cadre de l'approche sectorielle et, d'autre part, s'assurer du caractère adéquat des arrangements fiduciaires de S&E gérés par le gouvernement. Lorsque ces arrangements sont considérés comme satisfaisants (selon la définition donnée à l'annexe II), le FIDA peut décider de participer au mécanisme de mise en commun des fonds (mais **pas** au soutien budgétaire de caractère général ou sectoriel). Dans les cas où les arrangements fiduciaires ne sont pas encore adéquats, le FIDA apportera son appui à l'approche sectorielle en utilisant ses propres systèmes et procédures (décaissement et autres), tout en soutenant l'élaboration, par le gouvernement, de ses arrangements fiduciaires. Une fois que le FIDA les aura jugés satisfaisants, il sera autorisé à participer au mécanisme de mise en commun des fonds.

50. On ne connaît pas encore, au stade actuel, le nombre précis d'approches sectorielles dans lesquelles le FIDA s'engagera au cours des toutes prochaines années. Cependant, une fois qu'il aura acquis une plus grande expérience, son engagement fera l'objet d'une évaluation indépendante, portant entre autres sur les points suivants: a) efficacité du développement des approches sectorielles soutenues par le FIDA; b) valeur ajoutée par l'engagement du FIDA dans ces approches; c) impact de la participation sur les ressources, humaines ou autres, du FIDA; d) pertinence de cette politique; et e) mesure dans laquelle le FIDA aura respecté cette politique dans ses futurs engagements dans des approches sectorielles<sup>24</sup>. Cette évaluation sera conduite en 2008.

#### D. RECOMMANDATION

51. Il est recommandé que le Conseil d'administration approuve la proposition de politique du FIDA en matière d'approches sectorielles du développement agricole et rural, telle que définie dans le présent document, et en particulier aux paragraphes 47 à 50 ci-dessus, et précisée dans les annexes I et II.

---

<sup>24</sup> Une fois cette politique approuvée, le Bureau de l'évaluation entreprendra des travaux complémentaires visant à élaborer le cadre et les indicateurs de suivi qui serviront de base à l'évaluation.

## ARRANGEMENTS POUR LE SUIVI, L'ÉVALUATION ET L'EXAMEN DE LA MISE EN ŒUVRE ET DE L'IMPACT DES APPROCHES SECTORIELLES

1. **Suivi et évaluation.** On considère qu'il est essentiel de disposer, comme cadre de mise en œuvre d'une approche sectorielle, d'un système bien défini de suivi de l'impact et des performances, associé à un système solide de repérage et à des indicateurs intérimaires et de résultat pour les comparaisons avec les données de référence. Au moment de la préévaluation, le gouvernement, le FIDA et tous les financeurs participants se mettront d'accord sur: a) un ensemble d'indicateurs (dérivés du cadre logique, et donc mesurables) d'impact, de résultats et d'effets, avec des cibles et des étapes liées à des échéances précises; b) les données de référence à recueillir et l'entité responsable de cette collecte; et c) le système de suivi et d'établissement des rapports sur les performances à employer, et le budget qui sera utilisé à cet effet. Dans toute la mesure du possible, on utilisera les systèmes de S&E existants dans les agences sectorielles<sup>25</sup>.
2. Au cours de la mise en œuvre, le FIDA aidera, le cas échéant, à établir une compréhension de la valeur des systèmes de S&E et une capacité de conduire des activités de S&E aux échelons national et local. Sa valeur ajoutée consistera, en permanence, à favoriser l'attribution d'une place privilégiée à l'évaluation de l'**impact** de l'approche sectorielle sur les moyens de subsistance des producteurs ruraux pauvres. Il contribuera aussi activement à encourager une culture de gestion orientée vers l'impact dans le cadre de l'approche sectorielle dans son ensemble: encourager les gestionnaires de l'approche sectorielle, au niveau d'ensemble et à celui des composantes, à **exiger** des données de S&E, et à procéder en permanence à des réévaluations et des ajustements, en tant que de besoin, des activités d'investissement appuyées, à la lumière des informations et de la compréhension ainsi acquises.
3. Les progrès réalisés au regard des indicateurs de performance agréés seront évalués par toutes les parties dans le cadre du processus d'examen de l'approche sectorielle, et des ajustements seront, le cas échéant, apportés au programme. À son achèvement, une évaluation finale de l'approche sectorielle sera effectuée, comme convenu entre les partenaires.
4. **Examens conjoints.** Les approches sectorielles sont généralement soumises à deux types d'examens, menés conjointement par le gouvernement et ses partenaires de développement. Il s'agit, pour les premiers, d'examens techniques de l'exécution, basés sur des visites sur le terrain; les seconds consistent en des examens annuels plus formels des progrès réalisés au cours de l'année précédente et du PTBA pour l'année suivante. Les premiers devraient contribuer de manière décisive à faciliter une compréhension commune des problèmes clés de mise en œuvre sur le terrain, et de l'impact du programme. Les seconds constituent, pour leur part, la principale enceinte au sein de laquelle peuvent être menées diverses activités: examen et solution des questions de politiques et opérationnelles; adaptation du programme, en fonction des besoins, sur la base de l'expérience acquise; examen et approbation du PTBA – incluant les investissements proposés, les plans de dépenses et de financement, le plan de passation des marchés, et les indicateurs de performances à observer. Le FIDA et/ou l'IC joueront un rôle actif dans ces deux types d'examens, mettant à profit leur expérience considérable en matière d'appui aux projets et programmes appartenant au gouvernement et gérés par lui, et de leur supervision.
5. **Le rôle de l'institution coopérante.** L'institution qui coopère avec le FIDA a un rôle important à jouer dans le contexte d'une approche sectorielle, même si les tâches que le FIDA lui confierait

---

<sup>25</sup> Dans ce contexte, il convient de noter en particulier que a) il ne sera à l'évidence pas possible d'attribuer l'impact aux seuls fonds du FIDA et que b) dès lors, il ne sera peut-être pas possible de faire en sorte que le mécanisme commun d'établissement des rapports élaboré et approuvé par toutes les parties soit pleinement conforme au Système de gestion des résultats et de l'impact, tel qu'il est actuellement configuré.

seraient différentes de celles dont elle se chargerait dans un projet plus classique. En particulier, les deux catégories de rôles – soutien technique/à la mise en œuvre et (dans les cas où le FIDA s'associerait au mécanisme de mise en commun des fonds) fiduciaire – auraient un cadre plus large, celui du partenariat d'ensemble entre le gouvernement et ses partenaires du développement; à ce titre, l'IC devra coopérer étroitement avec les autres membres du groupe des donateurs et participer à des processus concernant l'ensemble des partenaires. Dans les cas où les fonds du FIDA sont décaissés dans le cadre d'un mécanisme de mise en commun des fonds, le rôle de l'IC en matière d'administration financière différera aussi de celui qu'elle joue habituellement, étant donné que les rapports sur la gestion financière du compte commun dans son ensemble constitueront la base de l'approbation des demandes de décaissement formulées par le gouvernement.

## MISE EN COMMUN DES FONDS: ARRANGEMENTS FIDUCIAIRES CONCERNANT L'UTILISATION DES FONDS ET LA PRÉSENTATION DES RAPPORTS

1. Les approches sectorielles sont explicitement destinées à promouvoir l'utilisation des systèmes adoptés par les pouvoirs publics pour la gestion financière des ressources d'un programme. Il est normal que le FIDA, partenaire actif et à part entière des approches sectorielles agricoles/rurales, cherche à faire transiter ses ressources par les mécanismes de mise en commun des fonds établis au niveau sectoriel, bien que, en tant qu'institution ayant pour mission spécifique de réduire la pauvreté rurale, le soutien budgétaire (de caractère général ou sectoriel) ne constitue **pas** un mécanisme de financement approprié pour la participation du Fonds.
2. Avant que le FIDA ne s'engage dans un mécanisme de mise en commun des fonds pour une approche sectorielle, il devra s'assurer que tous les éléments des arrangements fiduciaires nécessaires à la gestion efficace de cette approche sont en place. Cette vérification devra normalement intervenir avant et pendant la préévaluation de l'approche sectorielle, permettant ainsi au FIDA d'effectuer ses décaissements par l'intermédiaire du mécanisme de mise en commun des fonds dès le début des travaux entrepris dans le cadre de cette approche. Il n'est toutefois pas exclu que dans certains pays, afin d'éviter des retards excessifs dans le démarrage d'une approche sectorielle à laquelle sont attachées toutes les parties prenantes, les partenaires de développement effectuent pour commencer des décaissements conformément à leurs propres mécanismes tout en aidant, dans le même temps mais aussi pendant la mise en œuvre de l'approche sectorielle, le gouvernement à élaborer ses arrangements fiduciaires. Dans une situation de ce type, le FIDA commencera par effectuer ses décaissements à l'appui de l'approche sectorielle en utilisant les mécanismes classiques de financement des projets (et en appliquant ses propres normes en matière de décaissements, de passation des marchés et de vérification externe des comptes), et pourra utiliser par la suite, pendant la mise en œuvre, les arrangements prévus dans le cadre de la mise en commun des fonds après s'être assuré que les arrangements fiduciaires adéquats sont bien en place.
3. Dans tous les cas, les arrangements fiduciaires associés à la mise en commun des fonds seront exposés dans un document soumis à l'approbation du Conseil d'administration. Dans les cas où il est proposé au moment de l'approbation du financement par le Conseil d'administration d'adhérer au mécanisme de mise en commun des fonds lors de l'entrée en vigueur de l'accord de financement, les arrangements seront décrits dans le Rapport et recommandation du Président; dans les cas, au contraire, où il est prévu que le passage du mode de financement traditionnel d'un projet au mode de financement reposant sur le mécanisme de mise en commun des fonds interviendra pendant la phase de mise en œuvre, les arrangements proposés seront expliqués dans un Mémoire du Président, soumis à l'approbation du Conseil d'administration.
4. Le processus d'examen et d'approbation des arrangements fiduciaires prendra la forme d'un exercice conjoint conduit par tous les partenaires du développement intéressés par une participation au mécanisme de mise en commun des fonds. Du côté du FIDA seront représentés non seulement les divisions régionales du Département gestion des programmes, mais aussi le Bureau juridique et le Bureau du Contrôleur afin de couvrir toutes les questions susceptibles de se poser. En pratique, lorsque la Banque mondiale sera partie au mécanisme de mise en commun des fonds, c'est en général elle qui dirigera ces examens; dans tous les cas, il sera indispensable, pour que le FIDA participe à un arrangement de mise en commun des fonds, que la Banque mondiale entérine les arrangements concernant la gestion financière et les procédures de passation des marchés.
5. L'examen proprement dit comprendra normalement trois grands éléments. Il faudra, en premier lieu, que soit confirmée l'existence, dans le pays, des conditions préalables nécessaires à l'établissement d'un arrangement de mise en commun des fonds. Ces conditions préalables sont de divers ordres: stabilité macroéconomique; fort engagement national et capacité institutionnelle de

ANNEXE II

gestion d'une approche sectorielle; solide stratégie sectorielle; et existence d'un mécanisme efficace de coordination des donateurs. L'examen lui-même, en deuxième lieu, s'appuiera dans la mesure du possible sur d'autres outils et diagnostics nationaux et extérieurs existants. On peut citer, parmi ceux-ci, le cadre budgétaire à moyen terme et tout éventuel document récent – l'examen des dépenses publiques (conduit au niveau national ou sectoriel), le bilan sur la passation des marchés dans le pays et l'évaluation de la responsabilité financière dans le pays. On procédera, en troisième lieu, à un examen de chacun des éléments des arrangements fiduciaires afin de s'assurer qu'ils sont satisfaisants. Il s'agira notamment des systèmes et procédures concernant: a) la planification et la budgétisation; b) le décaissement des fonds; c) la passation des marchés; et d) la comptabilité et la vérification des comptes.

- a) **Planification et budgétisation.** Le but, les effets et les résultats exposés dans le plan de mise en œuvre de l'approche sectorielle constitueront le point de départ pour l'élaboration du PTBA concernant le programme<sup>26</sup>. Le FIDA participera à l'examen conjoint (gouvernement/partenaires de développement) du PTBA, et s'intéressera en particulier i) aux investissements et aux dépenses proposés, et à leur pertinence au regard des résultats et des effets proposés; et ii) au processus d'élaboration du PTBA, pour s'assurer qu'il est décentralisé, qu'il part de la base, et qu'il prévoit la participation effective des organisations de la communauté rurale.
- b) **Décaissement des fonds.** Au moment de la préévaluation (ou à l'occasion d'un examen spécifique effectué au cours de la mise en œuvre de l'approche sectorielle), le FIDA s'associera au gouvernement et à ses autres partenaires de financement pour recenser les investissements à financer à partir des fonds mis en commun, et pour convenir de la répartition, entre les différents financeurs participant au mécanisme, de leurs contributions au fonds commun. Le FIDA décaissera à l'avance sa contribution au fonds commun, conformément à la répartition agréée; après le deuxième décaissement, les fonds seront débloqués sur la base des rapports (trimestriels ou semestriels) consolidés de suivi financier préparés par le gouvernement et communiqués à tous les financeurs participant au mécanisme de mise en commun des fonds. Le rapport de suivi financier présente les activités et les dépenses résultantes encourues au cours de la période précédente, ainsi que le programme de travail et le budget pour la période suivante.

Les pièces justificatives des différentes transactions financées à partir du fonds commun ne seront pas soumises au FIDA (ou à son IC) ou aux autres financeurs, mais le gouvernement conservera des états adéquats des opérations, lesquels pourront, si cela est jugé nécessaire, être examinés (en même temps que le rapport de suivi financier et les rapports d'audit) afin de déterminer si les décaissements effectués sont bien conformes au cadre de financement agréé.

- c) **Passation des marchés.** Les procédures de passation des marchés proposées par le gouvernement seront examinées par le FIDA et tous les autres partenaires du financement au moment de la préévaluation (ou au cours d'un examen spécifique), et c'est uniquement si elles sont jugées satisfaisantes qu'elles pourront être utilisées pour les dépenses financées à partir du fonds commun. Chaque PTBA concernant l'approche sectorielle comportera un plan de passation des marchés où seront énumérés les biens et les services devant être acquis, la méthode de passation du marché et la source de financement (compte commun ou autre); ce plan devra faire l'objet d'une approbation préalable par le FIDA et tous les autres financeurs participant au programme. Les marchés qui auront été financés sur les fonds mis en commun feront l'objet d'un examen ex post. Le gouvernement, le FIDA et tous les autres partenaires participant au mécanisme de mise en commun des fonds se mettront d'accord sur un plan où seront précisées la fréquence des examens, les procédures à suivre et la responsabilité de la

---

<sup>26</sup> Ce document sert à son tour de base aux donateurs bilatéraux pour définir le niveau de leurs engagements d'appui financier pour l'année suivante.

ANNEXE II

conduite des examens. Des exemplaires des examens seront communiqués au FIDA et à tous les autres partenaires; si ces documents devaient faire apparaître que les procédures agréées de passation des marchés n'ont pas été respectées pour l'un ou l'autre de ces marchés, le FIDA se réserverait le droit de supprimer le montant en question de son prêt (ou de son don), ou d'en demander le remboursement.

Compte tenu de la fongibilité des ressources des donateurs, et de la nécessité d'éviter à la fois d'accroître les coûts de transaction à la charge du gouvernement et d'agir d'une manière qui aille à l'encontre du programme d'harmonisation, le financement par le FIDA des dépenses répondant aux conditions requises ne **sera pas** limité à passation des marchés de fournitures, de travaux et de services consultatifs par des pays membres du FIDA.

- d) **Comptabilité et vérification des comptes.** Au moment de la préévaluation, le gouvernement, le FIDA et tous les autres partenaires du financement participant au mécanisme de mise en commun des fonds devront parvenir à un accord sur l'adéquation des procédures et pratiques comptables des pouvoirs publics à tous les échelons, et sur la fréquence, la forme et le contenu des rapports consolidés de suivi financier. Les comptes seront soumis à une vérification externe, qui sera effectuée soit par le vérificateur général des comptes du gouvernement, soit par un cabinet privé de commissaires aux comptes nommé par le gouvernement. Un accord devra être conclu pour ce qui concerne les dispositions en matière de vérification des comptes, et notamment la fréquence, le format et le contenu des rapports d'audit, les critères de sélection des commissaires aux comptes, et le suivi des recommandations des audits. Le coût de la vérification externe des comptes pourra être couvert par les fonds mis en commun.

6. Les accords concernant l'ensemble des éléments ci-dessus, ainsi que le cadre de S&E, seront reflétés dans le Mémoire d'accord relatif à l'approche sectorielle, document officiel exposant le cadre de coopération entre le gouvernement et ceux de ses partenaires de développement qui se seront associés au mécanisme de mise en commun des fonds<sup>27</sup>. Le Mémoire d'accord sera signé par toutes les parties.

---

<sup>27</sup> Le Mémoire d'accord pourra aussi définir les normes et procédures relatives à l'étude d'impact sur l'environnement. Chaque fois que cela sera possible, le FIDA et les autres partenaires feront appel aux systèmes utilisés par les pouvoirs publics. Ces systèmes seront aussi examinés au moment de la préévaluation, ou au préalable; le cas échéant, un appui sera fourni en vue du renforcement des procédures utilisées par le gouvernement pour l'étude d'impact sur l'environnement, avant leur adoption par toutes les parties.

### ÉCLAIRCISSEMENTS ET APPROBATION PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION

1. Le Conseil d'administration approuve la politique du FIDA en matière d'approches sectorielles dans le domaine du développement agricole et rural. Le personnel du FIDA donne des éclaircissements sur un certain nombre de questions clés. Il est convenu que ces précisions figureront en annexe à la version finale du document d'orientation, à la suite de quoi les membres du Conseil d'administration approuvent la politique.
2. Au cours du débat, il est confirmé que les ressources du Fonds seront consacrées à des *programmes* (plutôt qu'à des approches) sectoriels, c'est-à-dire à des initiatives concrètes destinées à promouvoir un programme de réformes reposant sur un dialogue en matière d'investissements et de politiques, finançant un ensemble de projets et mettant l'accent sur la réduction de la pauvreté rurale. Ces programmes sont jugés parfaitement compatibles avec le mandat du Fonds et ne constituent pas véritablement une réorientation de son action. Ils ont des buts, des objectifs, des produits, des activités pour lesquels sont définis des dépenses et un budget, un cadre de suivi précis, des indicateurs, des cibles et des repères. En appuyant ainsi des programmes sectoriels, le FIDA saura avec précision à quoi les ressources apportées contribuent, et les activités financées seront exactement les mêmes que celles qu'il appuie dans le cadre de ses projets traditionnels, avec des buts et des objectifs similaires.
3. Cette politique *ne permet pas* au FIDA d'apporter un appui général ou budgétaire à ses États membres. Le Fonds ne souhaite pas utiliser ses ressources à cet effet car il ne dispose pas d'avantages comparatifs. Ses ressources seront soit mises en commun avec celles d'autres financeurs – au niveau du programme dans son ensemble ou d'un projet sous-sectoriel faisant partie de ce programme – soit fournies dans le cadre de mécanismes classiques de financement, commun ou autonome. Cela est d'autant plus important compte tenu de l'engagement du FIDA en faveur de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, appuyée par l'ensemble des membres du Conseil d'administration. Toutefois, le FIDA n'apportera ses ressources dans le cadre d'un mécanisme de mise en commun qu'à la condition que la Banque mondiale approuve les dispositions fiduciaires mises en place pour le programme. Concrètement, cela signifie que la Banque mondiale soit participera au mécanisme, soit apportera un soutien budgétaire au gouvernement dans un autre cadre que celui du programme.
4. Le compte commun pour le programme sectoriel (avec ses activités définies et convenues, et ses cadres budgétaires et de surveillance) auquel le FIDA contribuera sera alimenté par le gouvernement, notamment par le Ministère des finances (y compris au moyen de fonds versés par les partenaires de développement pour l'appui budgétaire) et par des contributions directes des partenaires de développement. Une fois sur le compte, les ressources du FIDA et des autres bailleurs de fonds ne serviront qu'à financer les activités et dépenses approuvées du programme, comme décrit ci-dessus, à l'exclusion de tout type de soutien budgétaire.
5. Par ailleurs, le Conseil est informé que le système de gestion des résultats et de l'impact est encore en cours de modification pour tenir compte du financement par le FIDA de programmes sectoriels, et qu'en 2008, le Bureau de l'évaluation conduira comme prévu une évaluation indépendante.

