

a

FIDA
FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE
Conseil d'administration – Quatre-vingt-huitième session
Rome, 13-14 septembre 2006

ATTEINDRE LES RURAUX PAUVRES:
POLITIQUE DU FIDA CONCERNANT LE CIBLAGE

Note aux Administrateurs

Les Administrateurs qui auraient des questions techniques sur le présent document sont invités à se mettre en rapport avec les responsables du FIDA ci-après:

Sappho Haralambous

Coordonnatrice des politiques

tél.: +39-06-5459-2238

courriel: s.haralambous@ifad.org

Annina Lubbock

Conseillère technique principale

tél.: +39-06-5459-2489

courriel: a.lubbock@ifad.org

Les demandes concernant la transmission des documents de la présente session doivent être adressées à:

Deirdre McGrenra

Fonctionnaire responsable des organes directeurs

tél.: +39-06-5459-2374

courriel: d.mcgrenra@ifad.org

TABLE DES MATIÈRES

RECOMMANDATION D'APPROBATION	ii
NOTE DE PRÉSENTATION	iii
I. INTRODUCTION	1
II. GROUPE CIBLE ET APPROCHE DU CIBLAGE AU FIDA	3
III. IDENTIFIER ET ATTEINDRE LES GROUPES CIBLES: PRINCIPES DIRECTEURS	6
IV. MÉTHODES ET MESURES SERVANT À ATTEINDRE LES GROUPES CIBLES	7
V. LE CIBLAGE ET LES INSTRUMENTS OPÉRATIONNELS DU FIDA	10
ANNEXE	
I. CIBLAGE: LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS PAR LE FIDA DE SON EXPÉRIENCE	15
II. CADRE DE RÉSULTATS	18

RECOMMANDATION D'APPROBATION

Il est recommandé que le Conseil d'administration examine et approuve la politique du FIDA concernant le ciblage proposée dans le présent document.

NOTE DE PRÉSENTATION

1. Depuis deux décennies, le contexte de l'aide au développement a beaucoup évolué. La prise en charge des interventions par les pays, l'action collective pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), l'apparition de stratégies nationales de lutte contre la pauvreté ainsi que l'effort de coordination et d'harmonisation sont autant de facteurs qui peuvent concourir puissamment à accélérer la réduction de la pauvreté rurale. La difficulté consiste à s'assurer qu'ils tiennent compte des difficultés concrètes et particulières que rencontrent les pauvres, ainsi que des possibilités s'offrant à eux. Le FIDA doit mieux se positionner dans ce contexte en définissant clairement ses orientations en matière de ciblage et en énonçant son avantage comparatif. La présente politique concernant le ciblage est un pas dans cette direction.
2. Cette politique a pour objet de: a) définir clairement le groupe cible du FIDA et de parvenir à une compréhension commune du concept de ciblage; b) préciser les principes généraux qui guideront le FIDA pour définir et atteindre le groupe cible ainsi que pour choisir les méthodes et moyens qu'il utilisera à cette fin; et c) donner un aperçu de la façon dont le ciblage sera intégré dans les instruments opérationnels du FIDA. Cette politique offre également le cadre général qui permettra ultérieurement d'élaborer des directives opérationnelles.
3. Selon la définition qu'on donne à son mandat, le FIDA a pour "groupe cible" les ruraux qui vivent dans la pauvreté et l'insécurité alimentaire dans les pays en développement. Au sein de ce vaste groupe, il s'efforce avec dynamisme d'atteindre ceux qui sont extrêmement pauvres, d'après la définition du premier OMD, qui ont potentiellement la capacité de mettre à profit un meilleur accès aux facteurs et possibilités de production agricole ainsi qu'aux activités rurales créatrices de revenus. Il n'est pas possible de définir à priori, d'après des critères géographiques ou professionnels, ni même en s'en remettant à des seuils de revenu, le groupe avec lequel travaille le FIDA.
4. Dans tout contexte donné, le FIDA identifie avec ses partenaires les groupes cibles moyennant une analyse de la pauvreté et des moyens de subsistance, différenciée par sexe, en utilisant les données disponibles et en les complétant au besoin, et en prenant toujours en compte les vues des pauvres, hommes et femmes, qu'ils s'expriment directement ou par le biais de leurs organisations. Dans toutes ses opérations, le FIDA applique les principes directeurs suivants: cibler les ruraux qui vivent dans la pauvreté et l'insécurité alimentaire et qui sont capables de mettre à profit les opportunités offertes; élargir la portée de son action et inclure par anticipation ceux qui ont le moins de ressources et d'opportunités (en particulier les groupes marginalisés, par exemple les minorités et les peuples autochtones); s'intéresser spécialement aux femmes dans tous les groupes cibles identifiés, pour des raisons d'équité, d'efficacité et d'impact; reconnaître que la richesse ou la pauvreté relatives est un état qui peut changer rapidement; identifier des partenaires partageant les mêmes vues à tous les niveaux; expérimenter des méthodes de ciblage des groupes difficiles à atteindre et diffuser les enseignements tirés de celles qui ont donné de bons résultats; et nouer des partenariats novateurs et complémentaires avec des acteurs qui ont les moyens d'atteindre les groupes cibles que le FIDA ne peut atteindre avec les outils dont il dispose.
5. Dans les cas où les populations mieux loties que d'autres doivent être incluses, soit en raison de l'interdépendance économique et commerciale, soit pour éviter les conflits, ou soit pour assurer l'encadrement et promouvoir l'innovation, les raisons devront en être expliquées et les risques de monopolisation des avantages devront être suivis avec soin.

6. Pour chaque activité de développement à laquelle le FIDA participe, un diagnostic sera établi pour guider l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie de ciblage la plus adaptée et pour assurer la pertinence de l'activité pour les groupes cibles identifiés. Ce diagnostic comprendra, entre autres, les étapes suivantes: analyse de la pauvreté rurale et des moyens d'existence des ruraux pauvres en recensant les obstacles et les possibilités en matière de réduction de la pauvreté; enquête sur l'environnement politique et institutionnel, en particulier du point de vue de son impact sur ces facteurs et sur les groupes cibles concernés; cartographie des activités et des apports des autres partenaires du développement; et identification des dispositifs institutionnels et mesures de ciblage appropriées qui permettraient de surmonter ces obstacles.

7. Dans toutes les opérations qui font partie de son programme de pays, le FIDA prendra en compte ce diagnostic pour concevoir et mettre en œuvre une stratégie de ciblage à la fois réaliste, dont il puisse assurer le suivi et élaborée en consultation avec ses partenaires. Cette stratégie sera adaptée au contexte, tout en visant à améliorer le sort des groupes cibles identifiés. Elle comprendra l'ensemble des mesures et méthodes suivantes, ou certaines d'entre elles, selon le cas: ciblage géographique, mesures de facilitation, mesures d'autonomisation et de renforcement des capacités, mesures d'autociblage et ciblage direct.

8. Le FIDA veillera à l'efficacité du ciblage au regard des instruments opérationnels utilisés dans le cadre de ses programmes de pays et assurera le suivi des résultats. Ces instruments sont notamment: le système d'allocation fondé sur la performance, les stratégies régionales, les programmes d'options stratégiques par pays (COSOP), le renforcement des institutions et les partenariats, les programmes sectoriels, les projets à base territoriale, la concertation et l'élaboration des politiques, l'innovation et la gestion des connaissances ainsi que la recherche en faveur des pauvres.

9. Par principe, le FIDA, en collaboration avec le gouvernement concerné et les autres partenaires, veillera à ce que les produits, résultats et impacts qui se dessinent fassent l'objet d'un suivi régulier pour s'assurer qu'ils touchent les groupes cibles identifiés et qu'ils demeurent pertinents pour ceux-ci, et pour éviter une déperdition excessive des effets positifs. L'efficacité du ciblage sera aussi appréciée tout au long des activités d'évaluation, y compris lors des examens et évaluations à mi-parcours. Les constatations provenant des activités de supervision et d'exécution feront l'objet de rapports réguliers, y compris par le biais du système de gestion des résultats et de l'impact (SYGRI) et des rapports annuels sur la performance du programme. Ce principe sera également appliqué aux COSOP du FIDA, à la nouvelle approche par programmes de pays et aux mandats des équipes de gestion des programmes de pays.

10. Ce document de politique générale résulte d'un processus long et répété de réflexion et de formulation auquel a largement participé le personnel du FIDA. Il a démarré par un forum sur le ciblage organisé en mai 2005, suivi par le travail d'un groupe de référence composé de membres de plusieurs départements, conjointement supervisé par les divisions consultative technique et des politiques et par un examen effectué par le comité chargé des stratégies opérationnelles de l'orientation des politiques. En juin 2006, le document a été examiné lors du séminaire informel du Conseil d'administration de façon à permettre aux membres du Conseil de faire part de leurs points de vue à son sujet.

ATTEINDRE LES RURAUX PAUVRES: POLITIQUE DU FIDA CONCERNANT LE CIBLAGE

I. INTRODUCTION

1. Le FIDA a pour rôle de réduire la pauvreté en milieu rural, d'accroître la production alimentaire et d'améliorer la sécurité alimentaire dans les pays en développement. Le FIDA est résolu à apporter un appui adapté et ciblé afin de renforcer le potentiel de production des pauvres, de manière à ce qu'ils soient en mesure de se libérer par eux-mêmes de la pauvreté. Ce qui le distingue des autres organisations, c'est qu'il se concentre exclusivement sur les ruraux pauvres et leurs moyens d'existence qui reposent essentiellement sur l'agriculture. La spécificité du ciblage effectué par le FIDA découle de sa conviction que la réduction de la pauvreté rurale et la sécurité alimentaire ne dépendent pas uniquement de la croissance macroéconomique ou sectorielle, même si celle-ci est nécessaire.

La pauvreté: une réalité complexe

2. La pauvreté ne se résume pas à la seule faiblesse des revenus. Elle implique la vulnérabilité, l'exclusion et l'impuissance, est aussi synonyme d'incapacité à se libérer de la peur et de la faim et à se faire entendre. Pour réduire la pauvreté, il faut donner aux pauvres, hommes et femmes, les moyens de transformer leur vie et leurs modes de subsistance, et aider les gouvernements et la société civile à créer et à préserver les conditions nécessaires pour y parvenir.¹

3. La mondialisation soulève des défis nouveaux et pressants pour les pauvres. Pour certains, elle est porteuse d'opportunités, mais pour d'autres, elle engendre de nouvelles formes de vulnérabilité et des risques d'exclusion. Ainsi, la libéralisation du commerce peut être bénéfique pour quelques agriculteurs, mais en pénaliser beaucoup d'autres. Les efforts déployés pour atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté, y compris les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), ne doivent pas masquer la persistance, voire l'aggravation, de la pauvreté et de l'inégalité entre les pays et à l'intérieur de ces derniers, quel que soit le rythme de la croissance économique globale, aux niveaux national et international.

4. Dans ces conditions, il est indispensable de bien saisir la complexité, la diversité et la dynamique de la pauvreté ainsi que la multiplicité des facteurs qui empêchent les individus d'atteindre leurs propres objectifs ou de participer à l'action collective. Ces facteurs peuvent avoir trait à la répartition inégale des ressources et au déséquilibre des relations, qui bouchent les perspectives et interdisent toute liberté de choix. Il est impératif, pour concevoir et mettre en œuvre des stratégies efficaces de réduction de la pauvreté, de bien comprendre la répartition des ressources et des moyens entre les hommes et les femmes pauvres, les processus de changement qu'ils subissent, les mécanismes d'exclusion et de discrimination qui les pénalisent et les rapports entre tous ces facteurs et la pauvreté.

L'évolution du contexte du développement

5. On a assisté au cours de la décennie passée à une transformation de l'aide au développement. Un consensus sans précédent s'est dégagé sur les objectifs du développement, et l'engagement a été pris de redoubler d'efforts pour les atteindre. Plusieurs facteurs sont à

¹ Cadre stratégique du FIDA 2002-2006, p.4.

l'origine de cette évolution, le plus important étant que les gouvernements du monde ont pris l'engagement d'œuvrer pour atteindre les OMD. D'autre part, l'effort d'harmonisation, d'alignement et de gestion axée sur les résultats prôné par la Déclaration sur l'efficacité de l'aide adoptée à Paris en 2005, modifie les modalités d'action de la communauté internationale du développement qui concentre ses efforts sur le renforcement des capacités nationales et la prise en charge par les pays comme conditions préalables d'une réduction constante de la pauvreté et d'un développement durable.

6. Pour atteindre l'OMD consistant à diminuer de moitié d'ici à 2015 le nombre de ceux qui souffrent de la faim et de la pauvreté extrême, des ressources supplémentaires et de nouveaux instruments d'aide sont nécessaires. Mais cela ne suffit pas. Il faut nettement améliorer le ciblage des ressources, des politiques et des interventions. Il en est particulièrement ainsi pour les trois quarts des populations qui vivent dans l'extrême pauvreté et l'insécurité alimentaire en milieu rural, dont la plupart tirent leur subsistance de l'agriculture, principalement des petits entrepreneurs, ainsi que des travailleurs sans terre.

7. Les montants de l'aide publique au développement agricole demeurent malheureusement trop faibles.² Par ailleurs, les stratégies de réduction de la pauvreté, qui offrent maintenant un cadre commun à tous les partenaires du développement, ne prennent pas suffisamment en compte le rôle de l'agriculture et du développement rural, et négligent encore plus celui de l'agriculture paysanne et de l'économie des populations rurales pauvres. Ces sujets n'occupent pas encore la place qu'ils méritent dans les efforts que déploient les donateurs et les gouvernements pour améliorer l'efficacité du développement et les mécanismes d'harmonisation de l'aide.

Le FIDA et l'évolution de l'aide au développement

8. La direction et la prise en charge des interventions par les pays, l'action commune pour atteindre les OMD, l'apparition de stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, ainsi que l'effort de coordination et d'harmonisation sont autant de facteurs qui peuvent concourir puissamment à accélérer la réduction de la pauvreté rurale. La difficulté consiste à s'assurer qu'ils prennent en compte les difficultés concrètes et spécifiques que rencontrent les pauvres et les opportunités qui s'offrent à eux. Elle consiste aussi à promouvoir vigoureusement des stratégies de réduction de la pauvreté rurale ciblées, s'inscrivant dans le cadre des processus politiques, budgétaires et programmatiques nationaux, pour améliorer les moyens d'existence des ruraux pauvres et leur permettre, à leur tour, de contribuer à la réduction globale de la pauvreté. Le FIDA se doit de contribuer à trouver des réponses qui soient à la hauteur de ce défi.

9. Le FIDA agit dans le cadre et à l'appui des politiques nationales et par l'intermédiaire des structures nationales de l'État, de la société civile et du secteur privé. La question n'est pas seulement de savoir comment le FIDA peut influencer sur tel ou tel objectif national, mais comment il peut aider à renforcer les capacités nationales et à créer des partenariats entre de multiples parties prenantes qui soutiennent le ciblage effectif au sein des processus de développement nationaux, au premier rang desquels figurent les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP).

² Le communiqué final du Sommet mondial de 2005 a reconnu expressément qu'il était indispensable de redresser la situation: "Nous réaffirmons que les problèmes de sécurité alimentaire et de développement rural doivent être traités d'urgence et de façon appropriée... Nous estimons qu'il est nécessaire d'accroître les investissements productifs dans le développement rural et agricole afin de parvenir à la sécurité alimentaire".

10. Le FIDA s'emploiera de plus en plus à renforcer l'efficacité et l'impact direct de ses activités en assurant un ciblage plus précis de ses ressources et de ses programmes de pays. Il utilisera en outre avec plus de rigueur et plus systématiquement les connaissances qu'il en tire pour aider les gouvernements à cibler les politiques, investissements et instruments nationaux pour non seulement produire des effets bénéfiques, mais aussi pour créer un environnement plus favorable, dans lequel les pauvres peuvent apporter leurs propres solutions au problème de la pauvreté, parce qu'on leur en donne les moyens institutionnels et économiques. La présente politique concernant le ciblage est un pas dans cette direction et sera suivie par la publication de directives opérationnelles.

11. Plus précisément, cette politique a pour objet: a) de définir clairement le groupe cible du FIDA et de parvenir à une compréhension commune du concept de ciblage; b) d'exposer les principes généraux qui guideront le FIDA pour définir et atteindre son groupe cible ainsi que pour choisir les méthodes et moyens qu'il utilisera à cette fin; et c) de donner un aperçu de la façon dont le ciblage sera intégré dans les instruments opérationnels du FIDA. Cette politique offre un cadre pour l'élaboration ultérieure de directives opérationnelles.

II. GROUPE CIBLE ET APPROCHE DU CIBLAGE AU FIDA

Principes généraux

12. Compte tenu du contexte global du développement, l'engagement du FIDA en matière de ciblage repose sur les principes généraux suivants:

- Il faut accorder au plan national et international davantage de ressources efficacement utilisées et un soutien politique accru au développement agricole et rural, en mettant l'accent sur l'agriculture paysanne et sur les moyens de subsistance des ruraux pauvres.
- Les gouvernements et les collectivités locales et leurs partenaires de développement doivent s'attacher davantage à autonomiser les ruraux pauvres – spécialement les groupes défavorisés ou exclus – pour améliorer leurs moyens de subsistance et leurs perspectives de développement.
- L'autonomisation des pauvres est d'une importance primordiale pour une réduction durable de la pauvreté et le développement. Elle doit être avant tout économique et viser à accroître la production et les revenus. Elle doit être aussi sociale et politique et avoir pour but de développer la capacité d'organisation, le savoir et l'influence.
- La prise en charge nationale est indispensable pour que les activités de développement aient un impact positif et durable. La vigueur de la mobilisation des gouvernements, des donateurs, des pauvres eux-mêmes et de leurs organisations en faveur de la réduction de la pauvreté rurale conditionne fortement la mesure dans laquelle ces priorités sont mises en pratique.
- L'efficacité de l'aide et l'harmonisation et l'alignement entre les donateurs suppose un passage progressif de projets isolés à des programmes nationaux de plus vaste envergure exécutés avec de multiples partenaires.

Le groupe cible du FIDA

13. Selon la définition qu'en donne son mandat, le FIDA a pour "groupe cible" les ruraux qui vivent dans la pauvreté et l'insécurité alimentaire dans les pays en développement. Au sein de ce vaste groupe, il s'efforce avec dynamisme d'atteindre ceux qui sont extrêmement pauvres (d'après la définition du premier OMD), qui ont potentiellement la capacité de mettre à profit un meilleur accès aux facteurs et possibilités de production agricole ainsi qu'aux activités rurales créatrices de revenus.

14. Les groupes cibles du FIDA doivent être définis dans chaque pays selon un processus qui associe les parties prenantes, respecte le cadre et les principes identifiés ci-dessous et renforce l'avantage comparatif du FIDA. En raison de la diversité des situations dans lesquelles se trouve les pauvres, il n'est pas possible de définir à priori, d'après des critères géographiques ou professionnels, ni même en s'en remettant à des seuils de revenu, le groupe avec lequel travaille le FIDA. Le seuil de pauvreté extrême fixé à 1 USD par jour dans le cadre des OMD, par exemple, peut être un indicateur pertinent dans une grande partie de l'Afrique et dans certaines régions d'Asie. Il l'est beaucoup moins dans la plupart des pays d'Amérique latine, au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et en Europe centrale et orientale. Dans les pays les plus pauvres, le seuil national de pauvreté est en général encore plus bas que l'indicateur arrêté dans les OMD. Dans certains pays, le FIDA œuvrera avec les populations rurales les plus pauvres et les plus vulnérables; dans d'autres, les plus pauvres risquent de ne pas être atteints avec les outils dont dispose le FIDA et relèvent davantage des secours d'urgence ou de l'aide humanitaire apportés par d'autres organisations jouissant d'un avantage comparatif dans ces domaines. Dans certains pays, il reste des îlots de pauvreté, souvent d'origine géographique ou ethnique, au sein d'économies rurales dans lesquelles la pauvreté a été en grande partie surmontée. Dans d'autres, la pauvreté est généralisée et touche la majorité de la population rurale. Dans certains pays, les pauvres vivent essentiellement sur des terres marginales dont le potentiel est faible; dans d'autres on les trouve principalement dans des régions dotées d'un potentiel moyen ou élevé.

15. De plus, dans les pays en développement, d'importants segments de la population rurale sont très exposés aux risques et aux chocs exogènes qui vont de la maladie d'un travailleur ou du décès d'un salarié au sein du ménage, jusqu' aux catastrophes naturelles. À cet égard, le FIDA s'efforcera d'aider non seulement les personnes en situation de pauvreté chronique, mais aussi celles qui risquent de le devenir du fait de leur vulnérabilité face à ces risques et chocs d'origine extérieure.

Le monde des ruraux pauvres

Nulla part au monde les ruraux pauvres ne forment un groupe unique et homogène. Ce sont généralement des producteurs indépendants et des salariés dont les moyens de subsistance sont principalement tributaires de l'agriculture et des activités s'y rapportant. "Il s'agit de petits exploitants agricoles, d'éleveurs, de petits chefs d'entreprise, de pêcheurs ou de travailleurs agricoles sans terre. Ils appartiennent à des groupes indigènes, à des minorités, et à des castes énumérées. Ils ont le moins de terres et d'eau à leur disposition et moins de maîtrise des ressources qu'ils utilisent. Ils n'ont généralement guère accès aux institutions financières officielles pour obtenir des capitaux, quels qu'ils soient. Ils ont souvent également très peu accès aux technologies modernes et sont très peu préparés à créer et à gérer des formes d'associations modernes. Il s'agit le plus souvent de femmes qui, du fait de leur sexe, rencontrent des difficultés spéciales pour accéder aux ressources, services et possibilités essentielles de développement.

Les ruraux sont fréquemment des exclus sociaux, des groupes isolés et marginalisés auxquels les responsables du développement des institutions et des services modernes ont trop souvent tourné le dos. Leur vie se caractérise par la vulnérabilité et l'insécurité, qui les empêchent de prendre les risques qui pourraient leur permettre de se libérer de la pauvreté." (Réduction de la pauvreté rurale: rôle et créneau stratégique du FIDA, juin 2005, p.3)

Une approche inclusive du ciblage au FIDA

16. Le renforcement des capacités et l'autonomisation sont les aspects fondamentaux de l'approche adoptée par le FIDA en matière de ciblage. Il s'agit de promouvoir la participation active et en toute connaissance de cause de ceux qui sont souvent exclus du processus de développement, ou qui s'en excluent eux-mêmes. Conformément à son Cadre stratégique 2002-2006, le FIDA travaille avec ses partenaires afin de créer des conditions permettant aux ruraux pauvres (femmes et hommes, en toute équité) de faire valoir leurs droits, d'accéder aux ressources, à la technologie et aux services dont ils ont besoin, et de gagner en influence sur les politiques et institutions publiques afin d'infléchir les "règles du jeu" en leur faveur.

17. Le FIDA intervient en réponse à la demande, sur un mode consultatif et participatif. Définir les problèmes auxquels sont confrontés les ruraux pauvres et les solutions qu'ils appellent exige une compréhension approfondie d'un certain nombre de questions et des rapports qui les unissent: les **pauvres** – qui sont-ils et quels sont leurs moyens d'existence; leurs **problèmes** spécifiques découlant du manque d'accès aux ressources et aux relations essentielles qui leur permettraient d'améliorer leur production, leur revenu et leur sécurité alimentaire; les **processus** à l'origine de leur pauvreté (y compris les mécanismes d'exclusion sociale ou les chocs exogènes); et l'environnement **politique** qui perpétue cette situation. Comprendre ces problèmes et mettre au point des solutions adaptées et efficaces passe par la **participation** générale et en toute connaissance de cause des ruraux pauvres et de leurs organisations, non pas en tant qu'objets de diagnostic et d'analyse mais en tant que sujets actifs. En d'autres termes, par ciblage on entend se mettre à l'écoute des pauvres et collaborer afin de créer des solutions aux problèmes auxquels ils sont confrontés.

18. Dans ce contexte, une importante contribution du FIDA consiste à ouvrir des espaces de participation, de concertation et de négociation permettant aux ruraux pauvres de cerner et de comprendre les facteurs qui conditionnent leur situation, d'agir sur ces derniers et de mettre en œuvre les actions qui sont ou peuvent être à leur portée. Le FIDA cherchera systématiquement à créer de tels espaces, en tout premier lieu dans le cadre des programmes auxquels il apporte son soutien. Il s'emploiera avec ses partenaires à structurer ces espaces et à mettre en place des mécanismes réguliers de consultation et de dialogue de vaste portée avec les organisations de ruraux pauvres, ainsi qu'à renforcer les capacités de ces organisations pour qu'elles participent aux processus démocratiques qui définissent les politiques et les priorités en matière de réduction de la pauvreté et de développement, et qu'elles les influencent.

19. Le partenariat est un autre fondement de l'approche du ciblage adoptée par le FIDA. Le Fonds travaillera en collaboration étroite avec ses partenaires afin d'aboutir à une compréhension commune des causes de la pauvreté et de l'exclusion auxquelles il faut s'attaquer, et de renforcer les moyens dont disposent les pays pour mettre en œuvre des actions de développement ciblées. Ses partenaires peuvent être les gouvernements ou des organismes publics, d'autres donateurs, des institutions coopérantes, des ONG, des organisations de ruraux ou d'agriculteurs, des organisations communautaires et, pour assurer la pérennité de l'action en particulier, le secteur privé. Le FIDA renforcera et développera sa collaboration avec les institutions et organisations qui ont donné la preuve de leur volonté de favoriser le développement à l'initiative des communautés et réduire la pauvreté en agissant sur les moyens d'existence tout en favorisant l'égalité entre les sexes. Il s'efforcera de travailler avec des partenaires qui partagent ses vues pour ouvrir de nouvelles perspectives pour les organisations de ruraux pauvres afin qu'elles puissent exprimer leurs besoins et exercer une influence sur les programmes et les grandes orientations. Lorsqu'il élaborera ses stratégies de ciblage, quelle que soit la situation, le FIDA renforcera sa collaboration avec les autres institutions basées à Rome, en particulier l'Organisation des Nations Unies pour

l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Programme alimentaire mondial (PAM), et utilisera les divers outils mis au point pour mesurer la vulnérabilité, la pauvreté et l'insécurité alimentaire.

20. Les gouvernements peuvent parfois avoir des inquiétudes légitimes quant à l'efficacité et à l'utilité, tout au moins à court et moyen terme, de l'investissement en faveur des zones et des populations les plus défavorisées par le biais d'approches participatives mises en œuvre en réponse à une demande, lesquelles prennent parfois beaucoup de temps. Là où existent de telles inquiétudes, le FIDA adoptera une démarche progressive, en expérimentant des stratégies de ciblage innovantes et des actions ciblées. Les enseignements tirés de ces activités expérimentales lui serviront à mettre en évidence les effets de l'investissement direct en faveur des pauvres et à montrer comment les approches ciblées ont un impact durable sur la pauvreté et contribuent à la croissance économique et à la stabilité sociale et politique. Le FIDA recherchera en outre des complémentarités avec des acteurs (par exemple, ceux qui soutiennent des programmes de protection sociale) susceptibles d'atteindre les catégories de population qu'il ne peut atteindre avec les instruments dont il dispose.

21. Puisque le FIDA n'entreprend pas de programmes d'assistance humanitaire, de secours ou d'aide sociale, le "ciblage" tel que l'entend le Fonds, ne se limite pas à l'application habituelle par des agents extérieurs de "critères d'attribution" pour décider qui doit ou ne doit pas être bénéficiaire. Il s'agit d'un ensemble d'actions et de mesures conçues spécialement, et d'un commun accord, pour s'assurer que des groupes spécifiques de population tirent parti d'une initiative de développement, ou du moins pour en augmenter sensiblement la probabilité, tout en évitant que les effets bénéfiques en soient détournés de manière disproportionnée par d'autres groupes à leur profit.

III. IDENTIFIER ET ATTEINDRE LES GROUPES CIBLES: PRINCIPES DIRECTEURS

22. Dans un contexte donné, le FIDA identifie avec ses partenaires les groupes cibles moyennant une analyse de la pauvreté et des moyens de subsistance, différenciée par sexe, en utilisant les données disponibles et en les complétant au besoin, et en prenant toujours en compte les vues des pauvres, hommes et femmes, et de leurs organisations. Dans toutes ses opérations, le FIDA applique les principes directeurs suivants:

- cibler les ruraux qui vivent dans la pauvreté et l'insécurité alimentaire et qui sont capables de mettre à profit les opportunités offertes (on les appelle parfois les "pauvres productifs" ou les "pauvres exerçant une activité");
- élargir la portée de son action et inclure par anticipation ceux qui ont le moins de ressources et d'opportunités et, en particulier, les personnes extrêmement pauvres visées par le premier OMD;
- inclure les groupes marginalisés, par exemple les minorités et les peuples autochtones, et répondre à leurs besoins spécifiques;
- prendre en compte la problématique hommes-femmes et viser en particulier les femmes au sein de tous les groupes cibles identifiés, pour des raisons d'équité, d'efficacité et d'impact, en portant une attention spéciale aux femmes dirigeant un ménage, qui sont souvent particulièrement défavorisées;
- reconnaître que la richesse ou la pauvreté relatives est un état qui peut changer rapidement sous l'effet de chocs exogènes et que cette forme de vulnérabilité doit être prise en compte;

- définir clairement au stade de la conception du programme ou du projet qui sont les groupes cibles visés et pourquoi, et appliquer systématiquement les catégories définies au cours de l'exécution, du suivi et de l'évaluation (interne et extérieure) des résultats du ciblage. Dans certains cas, les populations mieux loties que d'autres devront être incluses en raison de l'interdépendance économique et commerciale pour éviter les conflits ou pour les charger de l'encadrement et de l'innovation. Dans de tels cas, les raisons devront être expliquées et les risques de monopolisation des avantages devront être suivis avec soin;
- identifier des partenaires partageant les mêmes vues aux niveaux local, national, régional et international, et travailler avec eux pour acquérir une connaissance commune tant de la dynamique de la pauvreté rurale dans différents contextes que des approches ciblées ayant donné des résultats positifs;
- expérimenter des méthodes de ciblage des groupes difficiles à atteindre et diffuser les enseignements tirés de celles qui ont donné de bons résultats; et
- nouer des partenariats novateurs et complémentaires avec des acteurs qui peuvent atteindre les groupes cibles que le FIDA ne peut atteindre avec les outils dont il dispose. (Citons pour exemple la collaboration avec le Fonds belge de survie et le PAM).

IV. MÉTHODES ET MESURES SERVANT À ATTEINDRE LES GROUPES CIBLES

Diagnostic global

23. Pour assurer son propre ciblage dans chaque pays, le FIDA se pose quatre questions: qui sont les ruraux à qui il doit destiner ses ressources limitées? Quelle est la dynamique spécifique de leur pauvreté et quelles sont leurs initiatives de développement? Quelles sont les mesures les plus adaptées et les plus efficaces pour que ces initiatives donnent des résultats conformes à leurs aspirations et à leurs possibilités? Que peut faire le FIDA pour permettre aux pauvres d'influer sur l'environnement dont ils tirent leur subsistance et le faire évoluer? Les réponses à ces questions dépendent toujours du pays et du programme concernés et doivent dans tous les cas être élaborées en consultant les partenaires, dont en premier lieu le gouvernement et les organisations des ruraux pauvres. Un diagnostic global sera établi pour que la conception et la mise en œuvre de la stratégie de ciblage et les activités de développement soient les plus adaptées aux groupes cibles identifiés. Ce diagnostic comprendra, entre autres, les étapes suivantes:

- analyse de la pauvreté rurale et des moyens d'existence des ruraux pauvres. Cette étude recensera les obstacles et les possibilités en matière de réduction de la pauvreté – processus d'exclusion, vulnérabilité ou privation d'autonomie (économique, socioculturelle, juridique ou politique).
- enquête sur l'environnement politique et institutionnel – en particulier du point de vue de son impact sur ces facteurs et sur les groupes cibles concernés;
- cartographie des activités et des apports des autres partenaires du développement – gouvernement, société civile et donateurs;

- identification des dispositifs institutionnels et des mesures de ciblage appropriés qui permettraient de surmonter ces obstacles, en précisant leurs liens avec les groupes cibles potentiels; et
- promotion des activités agricoles et non agricoles connexes des ruraux pauvres (petites exploitations et emploi rural) dans le cadre des stratégies nationales de développement.

Élaboration et mise en œuvre d'une stratégie de ciblage

24. Dans toutes les opérations qui font partie de son programme de pays, le FIDA prendra en compte ce diagnostic pour concevoir et mettre en œuvre une stratégie de ciblage qui soit réaliste et élaborée en consultation avec ses partenaires, et dont il puisse assurer le suivi. Cette stratégie sera souple et adaptée au contexte, sans pour autant perdre de vue l'objectif qui consiste à aider les groupes cibles identifiés à améliorer leurs moyens d'existence. Elle sera clairement énoncée, définira les fonctions et les responsabilités en matière de ciblage et mettra à profit, tout en les améliorant, les systèmes et procédures existants, y compris les dispositifs de suivi. Les instruments permettant de suivre les résultats du ciblage feront partie intégrante de toute stratégie de ciblage. La pauvreté n'est pas un état statique: on devient pauvre ou on cesse de l'être, et les plus défavorisés sont souvent les moins visibles et peuvent ne pas être repérés lors des analyses initiales. Ces évaluations de la pauvreté seront donc répétées au cours du cycle du projet ou du programme pour adapter le ciblage en conséquence. La stratégie inclura ou soutiendra régulièrement des actions d'information et de communication permettant d'atteindre ceux qui ont peu accès à l'information.

25. La stratégie de ciblage comprendra l'ensemble des mesures et méthodes suivantes ou certaines d'entre elles. Selon la situation, certaines auront plus de pertinences que d'autres.³ On trouvera à l'annexe du présent document un résumé de l'expérience du FIDA en la matière.

26. **Ciblage géographique.** Lorsque les programmes n'ont pas une envergure nationale, la sélection de zones géographiques caractérisées par une forte concentration de pauvres ou par des taux de pauvreté élevés est un mode de ciblage efficace. En pareil cas, le FIDA utilise les seuils nationaux de pauvreté et les données sur l'insécurité alimentaire et la malnutrition – y compris les données de la FAO et du PAM – associés à d'autres indices du développement humain pour recenser les zones défavorisées. Ces données n'étant généralement pas disponibles en-deçà d'un niveau d'agrégation relativement élevé (par exemple, inférieur à celui du district), le FIDA élabore, avec les parties prenantes locales, des critères supplémentaires pour identifier et s'associer les communautés à l'intérieur de ces zones. Des communautés relativement mieux loties peuvent être retenues si leurs liens économiques ou commerciaux avec les communautés pauvres sont nécessaires pour concourir à la réduction de la pauvreté. Le Fonds utilisera aussi les données de la FAO et du PAM sur la cartographie de la pauvreté, de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité. En cours d'exécution, il faut décider où les activités doivent être concentrées dans la zone du projet, et des critères

³ Les méthodes de ciblage décrites tirent parti de l'expérience acquise de longue date par le FIDA dans le cadre de ses projets sur le terrain ainsi que, plus récemment, dans celui des programmes sectoriels et du processus des DSRP. Elles s'appuient également sur les enseignements tirés des actions de démarginalisation des femmes et de l'étude récente réalisée dans le cadre de l'Initiative pour intégrer l'innovation, intitulée "Approches innovantes du ciblage dans les projets répondant à une demande". Enfin, elles tiennent pleinement compte du débat sur les méthodes de ciblage qui anime la littérature sur le développement, et de l'expérience générale des autres institutions financières internationales et des principaux donateurs bilatéraux.

objectifs sont alors nécessaires pour prendre les décisions appropriées et éviter les décisions arbitraires ou dictées par des considérations politiques.

27. **Mesures de facilitation.** Il s'agit de mesures visant à créer et à maintenir un environnement global et opérationnel favorable au ciblage de la pauvreté, par exemple concertation sur les grandes orientations n'excluant personne, sensibilisation et renforcement des capacités. Les stratégies de ciblage mises en œuvre dans le cadre des opérations soutenues par le FIDA sont exécutées et prises en charge par les pays et doivent à ce titre recevoir l'appui total des pays emprunteurs. L'existence chez les parties prenantes d'une optique et d'un attachement communs aux objectifs et approches de réduction de la pauvreté identifiés est la condition primordiale qui doit être remplie pour atteindre les pauvres et les en faire bénéficier. Ces parties prenantes sont notamment et avant tout les gouvernements et les organismes publics, puis d'autres donateurs, des institutions coopérantes, des ONG, des organisations de ruraux et d'agriculteurs, des organisations communautaires et le secteur privé. Œuvrer à faire partager cette vision et cet engagement communs à ses partenaires est un trait fondamental de l'attachement que le FIDA porte au processus d'harmonisation et d'alignement, dont le but est de faire évoluer la manière dont les politiques et les institutions appuient les populations pauvres.

28. **Mesures d'autonomisation et de renforcement des capacités.** Des mesures ciblées de renforcement des capacités et de la confiance en soi seront appliquées pour rendre autonomes ceux qui traditionnellement ont peu de moyens d'expression et de pouvoir et pour les encourager à participer plus activement à la planification et à la prise de décision. Elles servent à limiter l'emprise de l'"élite" sur les ressources. Au niveau national, il est nécessaire d'encourager les interactions entre les pauvres, les décideurs et les prestataires de services afin de soutenir une transformation institutionnelle favorable aux pauvres. Le FIDA travaillera avec des partenaires qui partagent ses vues de manière à offrir aux organisations de ruraux pauvres des possibilités d'exprimer leurs besoins et d'influer sur les programmes et les politiques. Les activités appropriées d'information et de communication sont essentielles pour leur offrir des chances égales et faciliter leur participation. Il est également nécessaire de prêter attention aux procédures relatives à l'accès aux services et aux ressources, aux modalités de la prise de décision et à la contribution exigée des bénéficiaires, autant de facteurs qui risquent d'exclure certaines catégories de pauvres.

29. **Mesures d'autociblage.** Pour obtenir de bons résultats, il est essentiel que les activités de développement soient conçues avec la participation des pauvres eux-mêmes, en tenant compte de leurs besoins et de leur difficultés de subsistance, et qu'ils les jugent pertinentes et à leur portée. L'autociblage consiste à fournir des services qui correspondent aux priorités, aux ressources et aux capacités de travail spécifiques du groupe cible identifié, et qui présentent moins d'intérêt pour ceux qui sont relativement mieux lotis.

30. **Ciblage direct.** Lorsque les services sont destinés à des personnes ou à des ménages spécifiques, des critères de sélection doivent être utilisés. L'expérience du FIDA et d'autres organisations montre que, dans de tels cas, les approches participatives du ciblage sont plus adaptées, les critères de sélection étant choisis et appliqués par la communauté. L'appréciation des ressources à l'aide d'enquêtes (par exemple sur les revenus, la consommation ou les biens) peut être coûteuse et présente souvent bien des faiblesses méthodologiques. Les définitions de la pauvreté et les critères élaborés au niveau local sont plus pertinents et permettent d'appréhender avec plus de précision les dimensions de la pauvreté et de la vulnérabilité sans rapports avec les revenus. Il faut toutefois évaluer cas par cas si la méthode est socialement acceptable. Il faut prendre soin d'éviter les risques de conflit et de division au sein de la communauté, tout autant que la stigmatisation.

V. LE CIBLAGE ET LES INSTRUMENTS OPÉRATIONNELS DU FIDA

31. Le FIDA veillera à l'efficacité du ciblage au regard des instruments opérationnels utilisés dans le cadre de ses programmes de pays et assurera le suivi des résultats. Il examinera aussi les coûts associés à la mise au point et à l'application de méthodes de ciblage efficaces.

Instruments opérationnels

32. **Système d'allocation fondé sur la performance (SAFP).** Le SAFP actuel comporte déjà divers indicateurs axés sur les moyens dont disposent les ruraux pauvres pour accéder aux ressources, aux marchés et aux services. Sous réserve que des données fiables et comparables soient disponibles, les mises à jour futures du système pourraient renforcer l'orientation sur la pauvreté des évaluations des besoins ainsi que de celles des résultats obtenus aux niveaux institutionnel et sectoriel et à l'échelle des projets. Il pourrait en résulter des moyens renforcés pour un ciblage plus efficace.

33. **Stratégies régionales.** Les stratégies régionales du FIDA continueront à signaler les caractéristiques propres et les principales causes de la pauvreté rurale globale d'une région, en spécifiant qui sont les ruraux pauvres, où ils vivent, et les obstacles particuliers qu'ils doivent surmonter pour se libérer de la pauvreté, ainsi que les variations de ces facteurs à l'intérieur d'une région donnée. Elles exposeront les enseignements tirés par le FIDA du soutien qu'il apporte aux ruraux pauvres et les principales possibilités existant en matière de réduction de la pauvreté rurale. Elles recenseront aussi les domaines d'activité et partenariats principaux, et identifieront le principal ou les principaux groupes cibles, ainsi que les stratégies régionales de ciblage. Les stratégies régionales fourniront une orientation générale qui servira à élaborer les approches du ciblage spécifiques à chaque pays.

34. **Programmes d'options stratégiques par pays (COSOP).** Issus d'un processus de concertation et de négociation avec le gouvernement, les autres donateurs et la société civile, et en particulier les organisations rurales, les COSOP du FIDA vont: analyser la situation de la pauvreté dans le pays et dans ses zones rurales; examiner les politiques publiques de réduction de la pauvreté et les moyens institutionnels; indiquer sur quels domaines les activités du FIDA devront porter; recenser les groupes spécifiques de ruraux pauvres ainsi que les partenariats essentiels en faveur des pauvres sur lesquels il faudra se concentrer; et décrire les méthodes de ciblage qui seront appliquées. L'un des principaux volets de chaque COSOP traitera précisément de l'identification des groupes cibles, des problèmes prioritaires et des options de développement possibles.

35. **Renforcement des institutions et partenariats.** Le ciblage passe par la sélection de partenaires institutionnels engagés en faveur des ruraux pauvres et capables de les écouter et de les aider à surmonter les obstacles auxquels ils se heurtent. Il consiste aussi à créer les capacités nécessaires (par exemple des institutions fournissant les services financiers) pour répondre aux besoins des groupes cibles. Les premières de ces institutions sont les organisations dont les pauvres eux-mêmes sont membres. Le FIDA recensera aussi les processus ou pratiques institutionnels qui ont pour effet concret d'exclure des ruraux pauvres, et s'efforcera d'y remédier (par exemple, garanties exigées, formalités juridiques excessives, discrimination à l'égard des femmes et complexité des procédures).

36. **Programmes sectoriels.** Conformément à sa politique générale, le FIDA veillera à ce que ses programmes sectoriels s'adressent aux ruraux pauvres en renforçant la sensibilisation à leurs problèmes et en encourageant les réformes destinées à les résoudre. Il nouera des partenariats avec les organisations de producteurs pour renforcer leur capacité à analyser et à

définir leurs besoins essentiels en matière de transformation sectorielle, à influencer sur les décisions et à participer au suivi des résultats. Il s'efforcera également de renforcer leurs moyens de contrôle des prestataires de services.

37. **Projets à base territoriale.** Dans les projets axés sur une zone donnée, le ciblage géographique sera utilisé pour sélectionner tout d'abord les communautés ou les groupes de communautés. Il sera souvent suivi d'un ciblage social ou communautaire permettant de concevoir une stratégie générale de ciblage et de mettre en place un mécanisme de suivi de ses résultats.

38. **Concertation et élaboration des politiques.** Le FIDA s'efforcera d'utiliser de façon plus systématique et plus coordonnée l'expérience et les enseignements tirés de ses projets et programmes pour inciter à inscrire la pauvreté rurale et le développement de la petite agriculture au nombre des priorités du développement aux niveaux international et national et pour encourager la mise en place de processus politiques répondant aux besoins des ruraux pauvres. Il se servira en outre des données issues de ses opérations pour faire en sorte que les politiques en faveur des pauvres conduisent aux changements nécessaires en matière de développement des institutions et des programmes et pour offrir aux pauvres et à leurs organisations des possibilités de faire entendre leur voix et d'influer sur les politiques. Plus important encore, le FIDA soutiendra la participation directe des pauvres et de leurs organisations à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et stratégies nationales ayant un impact sur leurs moyens d'existence. La participation systématique des petits paysans et des organisations des populations rurales à la conception, à la gestion, au suivi, à la supervision et à l'évaluation des opérations bénéficiant de l'appui du FIDA sera considérée comme un tremplin pour parvenir à leur plus large participation aux processus nationaux de décision.

39. **Innovation et gestion des connaissances.** Pour que le développement contribue plus efficacement à la réduction de la pauvreté rurale, l'innovation doit être adaptée à chaque pays et aux réalités locales. Le FIDA cherchera de nouvelles solutions aux problèmes anciens et nouveaux que rencontrent les ruraux pauvres et encouragera l'application de solutions ayant fait leurs preuves, en particulier les innovations émanant des pauvres eux-mêmes. Tous les projets et programmes chercheront à innover et seront dotés de mécanismes d'apprentissage internes qui permettront de tirer parti des enseignements acquis pour élaborer les politiques et programmes nationaux, sous réserve que les succès susceptibles d'être reproduits et transposés à plus grande échelle tiennent compte des priorités et des capacités nationales.

40. **Recherche en faveur des pauvres.** Dans le cadre de la recherche financée par des dons et conformément à sa politique en la matière, le FIDA poursuivra son ciblage en soutenant la recherche répondant à la demande, favorable aux pauvres et soucieuse d'égalité entre les sexes, menée en collaboration avec les petits paysans pauvres et mettant idéalement à profit leur savoir traditionnel et leur capacité d'innovation. La recherche visera à : sélectionner des cultures, produits ou systèmes agricoles utiles aux ruraux pauvres pour améliorer leurs moyens de subsistance; promouvoir les synergies entre connaissances scientifiques et savoir local, en mettant notamment l'accent sur les innovations émanant des ruraux pauvres et sur le développement de techniques ou de systèmes de culture acceptables d'un point de vue social; et échanger des connaissances entre les institutions et les agriculteurs, ainsi qu'entre ces derniers.

Supervision, appui à l'exécution et suivi

41. Toute stratégie de ciblage doit faire l'objet d'un suivi régulier et continu. Même lorsque le ciblage tient compte, au stade de la conception, des réalités économiques, socioculturelles

et politiques qui sont celles des ruraux pauvres, des obstacles qu'ils rencontrent et des opportunités qui s'offrent à eux, la vigilance s'impose tout au long de l'exécution pour s'assurer que les capacités et la volonté nécessaires au ciblage sont présentes et que tout est fait pour empêcher l'accaparement des ressources, services et autres avantages par des groupes extérieurs au groupe cible et à son détriment. La vigilance est aussi de mise pour ajuster le ciblage en fonction de l'évolution et de la dynamique du contexte de la pauvreté rurale et du développement dans lequel est réalisé tout programme de pays, et compte tenu des innovations provenant des opérations du FIDA ou émanant de celles d'autres acteurs publics ou privés.

42. La supervision et l'appui à l'exécution évalueront explicitement la pertinence de la stratégie du FIDA en matière de ciblage et son exécution effective sur le terrain, en procédant aux ajustements requis pour accroître le rayon d'action et renforcer l'équité entre les sexes, empêcher la déperdition des effets positifs et leur accaparement par les élites. Par principe, le FIDA, en collaboration avec le gouvernement concerné et les autres partenaires, veillera à ce que les produits, résultats et impacts qui se dessinent fassent l'objet d'un suivi régulier pour s'assurer qu'ils touchent les groupes cibles identifiés et qu'ils demeurent pertinents pour ceux-ci. L'efficacité du ciblage sera aussi appréciée tout au long des activités d'évaluation, y compris lors des examens et évaluations à mi-parcours.

43. Les constatations provenant des activités de supervision et d'exécution feront l'objet de rapports réguliers et automatiques par le biais du système de gestion des résultats et de l'impact (SYGRI) et des rapports annuels sur la performance du programme. Ce principe sera appliqué aux COSOP du FIDA, à la nouvelle approche par programme de pays et aux mandats des équipes de gestion des programmes de pays. Il sera aussi intégré dans la politique du FIDA concernant la supervision, lors de sa révision. Dans la mesure du possible, ce principe sera également incorporé dans les projets et programmes en cours. Les processus d'amélioration et d'assurance de la qualité permettront de guider et d'évaluer l'alignement des opérations sur cette politique concernant le ciblage.

44. Lorsque des problèmes sont décelés, en particulier s'il s'agit de déperdition excessive des effets positifs, d'accaparement par ceux qui ne vivent pas dans la pauvreté et/ou d'impossibilité d'atteindre le groupe cible visé, le FIDA, avec le gouvernement concerné et les autres partenaires prendra en temps utile toute mesure corrective nécessaire. À défaut, il renégociera les conditions de l'engagement avec ses partenaires. Si la question n'est pas réglée dans un laps de temps raisonnable, le FIDA devra suspendre l'opération en question ou y mettre un terme, une éventualité dont le gouvernement emprunteur doit être informé au stade de la conception de chaque projet ou programme.

45. De plus, grâce à la nouvelle approche par programme de pays et à l'engagement d'équipes dans le pays, le FIDA sera mieux armé pour examiner avec le gouvernement le ciblage des politiques nationales et des actions de développement. Les consultations menées dans le cadre du SAFR pourraient aussi être mises à profit à cet effet.

Incidence sur les coûts

46. La bonne conception et la bonne exécution d'une stratégie de ciblage fondée sur les besoins exprimés du groupe cible visé peuvent réduire les coûts des transactions et améliorer l'efficacité, l'impact et la durabilité des interventions. L'approche du ciblage qui est celle du FIDA requiert un investissement conséquent dans l'information et la communication, le renforcement de la confiance en soi et des capacités des ruraux pauvres et de leurs organisations et la création d'espaces leur permettant d'exprimer leurs besoins. Ces activités

ne sont ni nouvelles ni spécifiques au ciblage mais font partie intégrante de l'approche globale de la réduction de la pauvreté adoptée par le FIDA.

47. Toutefois, la mise en œuvre de la politique concernant le ciblage entraînera des coûts additionnels, principalement sous forme d'investissements, à savoir: a) un diagnostic et une analyse plus rigoureux de la situation de la pauvreté et du cadre politique et institutionnel du pays concerné; et b) un suivi des résultats obtenus grâce au ciblage. Il faudra aussi affecter des ressources au renforcement des capacités du personnel du FIDA et de ses partenaires pour qu'ils aient une même compréhension du ciblage et de la conception d'outils de communication destinés à faire connaître cette politique et les enseignements tirés de sa mise en œuvre. Enfin, des ressources supplémentaires pourraient être nécessaires pour établir de nouveaux partenariats en vue d'élargir le rayon d'intervention. Lors de la conception de toutes ses activités ciblées, le FIDA examinera les coûts qui leur sont associés et leurs avantages et inconvénients.

CIBLAGE: LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS PAR LE FIDA DE SON EXPÉRIENCE¹

1. En collaboration avec ses partenaires, le FIDA a beaucoup appris de l'exécution de ses projets et programmes sur la manière d'identifier et d'atteindre ses groupes cibles. Il a également tiré des enseignements importants de son expérience acquise de longue date dans le domaine de la promotion de l'égalité hommes-femmes, en associant de multiples mesures de ciblage qui vont de l'action positive jusqu'au renforcement des capacités et aux mesures d'autonomisation². En outre, une étude récemment menée sur le terrain dans le cadre de l'Initiative du FIDA pour intégrer l'innovation a fourni des indications intéressantes sur les moyens efficaces de garantir que les actions profitent aux populations pauvres et d'éviter le plus possible que les avantages des projets et programmes mis en œuvre en réponse à une demande soient détournés par ceux qui ne vivent pas dans la pauvreté.

2. Les connaissances du FIDA dans le domaine du ciblage tiennent également compte du débat sur les méthodes de ciblage qui anime la littérature sur le développement, ainsi que de l'expérience des autres institutions financières internationales (IFI) et des principaux donateurs bilatéraux qui, à l'instar du FIDA, considèrent que la pauvreté a de multiples dimensions. Cette conception de la pauvreté repose sur la notion de revenu et sur d'autres critères, reconnaît la nécessité d'analyser la pauvreté et les moyens de subsistance comme point de départ d'un ciblage efficace et privilégie les approches induites par les communautés. La spécificité du FIDA, par rapport aux autres IFI, tient à l'importance qu'il accorde au renforcement des capacités et du pouvoir d'action de ceux qui sont généralement exclus, ou qui s'excluent eux-mêmes, ainsi qu'à l'attention spéciale qu'il porte à la problématique hommes-femmes et à l'autonomisation des femmes. Les principaux enseignements qui ont permis d'établir le présent document de politique générale sur le ciblage sont résumés ci-après.

Qui bénéficie des projets et programmes appuyés par le FIDA?

3. Dans le cadre des activités participatives visant à classer les populations en fonction de leur richesse, les populations rurales ont tendance à établir une distinction entre «pauvres», «très pauvres» et «moins pauvres» (ou «mieux lotis»). La composition de ces catégories et les lignes de démarcation entre elles évoluent au fur et à mesure que leur situation change. Les projets et programmes bénéficiant de l'appui du FIDA atteignent efficacement les «pauvres». Par contre, il est difficile d'atteindre les populations classées dans la catégorie des «très pauvres», et de les faire bénéficier des interventions. On trouve dans cette catégorie des «très pauvres» des personnes qui sont exclues ou s'excluent elles-mêmes pour diverses raisons sociales et historiques profondément ancrées, qu'il est difficile d'éliminer durant le cycle d'un projet ou d'un programme et qui nécessitent souvent une transformation en profondeur de la société. On y trouve également des personnes qui ont besoin, pour échapper à la pauvreté, à la fois de s'émanciper économiquement, type d'intervention que le FIDA appuie en général, et de mesures de protection sociale, qui ne relèvent pas de la mission du Fonds. Cette catégorie des «très pauvres» comprend également ceux auxquels on ne peut venir en aide, de façon

¹ La présente annexe résume les principales constatations des rapports d'évaluation du FIDA, de l'étude pilote réalisée en 2004 dans le cadre de l'Initiative du FIDA pour intégrer l'innovation (III) sur le ciblage des activités mises en œuvre en réponse à une demande, et d'un examen de la littérature sur le développement et de l'expérience des autres donateurs en matière de ciblage entrepris dans le cadre de la phase principale de l'III en cours dont l'objet est de prendre en compte le ciblage dans tous les aspects du cycle du projet.

² Ces mesures sont décrites dans le document Intégrer une démarche soucieuse de l'égalité entre les sexes dans les opérations du FIDA – Plan d'action 2003-2006.

temporaire ou permanente, que par des mesures de protection sociale ou des secours d'urgence. D'après l'expérience du FIDA, il est plus facile d'atteindre ceux qui sont sur l'échelon le plus bas de l'échelle de la pauvreté en nouant des partenariats avec des institutions et organisations qui ont des mandats complémentaires du sien, par exemple le PAM pour l'aide alimentaire et les ONG spécialisées dans les secteurs social et productif. Le FIDA œuvre également à renforcer (et, dans tous les cas, à éviter de saper) les dispositifs traditionnels de solidarité. Il privilégie également les activités créatrices de revenus à l'intention de ceux qui ont des personnes à charge et vivent dans des circonstances difficiles (par exemple, des membres de la famille touchés par le VIH/sida).

4. Par ailleurs, il n'est pas toujours souhaitable d'exclure les «mieux lotis» ou les «moins pauvres». L'interdépendance économique et commerciale entre les mieux lotis et les pauvres peut nécessiter de travailler avec différentes catégories de population pour s'assurer que les pauvres eux-mêmes tireront profit de l'intervention (par exemple, des emplois). De plus, les moins pauvres peuvent être des innovateurs et des moteurs des actions de réduction de la pauvreté. Parfois, exclure ceux qui ne sont pas pauvres peut entraîner des conflits au sein d'une communauté, ce qui peut être contre-productif au regard des objectifs visés. Dans tous les cas, il est nécessaire de suivre les choses de très près pour éviter toute déperdition excessive des effets positifs et empêcher que les avantages soient détournés par les mieux lotis. L'important, en dernier ressort, est que les populations pauvres elles-mêmes, femmes et hommes sur un pied d'égalité, attestent que la répartition des avantages et des possibilités s'est faite dans l'équité.

Comment s'assurer que les projets et programmes appuyés par le FIDA atteignent les groupes cibles et que ces derniers en tirent profit?

5. Pour atteindre ses groupes cibles, le FIDA s'appuie sur divers enseignements importants:

6. **Pour que le ciblage soit efficace, il est essentiel de bien comprendre les processus de la pauvreté et les systèmes de subsistance, ainsi que leurs aspects liés à la problématique hommes-femmes.** Il faut analyser la diversité des systèmes de subsistance des populations pauvres ainsi que les facteurs et processus qui en sont la cause et font que les gens deviennent pauvres ou cessent de l'être. L'analyse sera plus utile lorsqu'elle se fera à l'écoute des populations pauvres elles-mêmes et prendra en compte leur propre perception de la pauvreté et de la vulnérabilité. Cette évaluation est nécessaire pour une première identification des groupes cibles et, surtout, des activités et services qui seront les plus pertinents pour les différentes catégories de population.

7. **Le ciblage géographique, s'il est réalisable, est un moyen efficace d'atteindre les zones où les pauvres sont nombreux.** Les seuils nationaux de pauvreté et les données sur l'insécurité alimentaire et la malnutrition, associés à d'autres indicateurs du développement humain (ou à d'autres outils permettant de cartographier la pauvreté, tels que l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité) servent à identifier les zones défavorisées. Dans la mesure où ces données ne sont généralement disponibles qu'à l'échelle des grandes unités administratives (par exemple, du district), des critères particuliers doivent être élaborés en consultant les parties prenantes locales pour sélectionner les villages et les communautés au sein d'un district. De tels critères objectifs sont nécessaires pour éviter que la sélection devienne un processus arbitraire ou qu'elle soit motivée par des considérations politiques. Le ciblage géographique est plus efficace dans les sociétés les plus homogènes. Toutefois, même dans les sociétés qui semblent homogènes, il est toujours nécessaire de procéder à un ciblage social au sein des communautés.

8. **Les activités et les services doivent être auto-ciblés sur les pauvres.** Le succès du ciblage dépend dans une large mesure de la prise en compte, dès le démarrage du projet, du programme ou de l'initiative considérée, des ressources, des difficultés de subsistance, du potentiel productif, des possibilités de développement ainsi que des priorités et aspirations des populations pauvres. C'est là le seul moyen pour que les activités et services appuyés aient une pertinence pour les groupes cibles identifiés et soient à leur portée. Un projet est davantage axé sur la pauvreté lorsque les divers avantages qu'il offre et ses coûts de transaction sont attractifs pour les pauvres mais pas pour ceux qui sont les mieux lotis, et lorsqu'il tient compte du temps, de la main d'œuvre et du capital dont disposent les pauvres. Par contre, il faut prendre garde aux facteurs qui pourraient par inadvertance exclure certains groupes, par exemple, une demande de contribution ou de participation à des réunions, chose qui peut être impossible pour les pauvres, en particulier les femmes, pour des raisons de coûts ou de manque de temps.

9. **Les méthodes qui englobent tout le monde et donnent les moyens d'agir sont les plus performantes.** Pour s'assurer que les effets positifs des interventions atteignent bien les groupes cibles identifiés, les méthodes qui donnent à ceux qui sont le plus souvent exclus et qui ont le moins de pouvoir et de moyens de s'exprimer la possibilité de participer aux actions de développement, de prétendre à des avantages et à des services et d'influer sur les grandes orientations et l'affectation des ressources sont les plus efficaces. Il faut à cette fin spécifiquement cibler l'information et la communication sur ceux qui sont généralement les moins informés, axer les actions de formation, y compris du personnel d'encadrement, sur ces groupes, sensibiliser et instaurer la confiance, garantir la transparence et la participation des bénéficiaires des projets à la prise des décisions concernant l'affectation des ressources (en particulier dans le cas où les fonds sont destinés au développement) et, par-dessus tout, renforcer les organisations des ruraux pauvres (organisations communautaires et associations de producteurs) ainsi qu'améliorer leur représentation sociale, y compris celle des femmes.

10. **Des mesures de ciblage direct, par exemple des critères de sélection reposant sur les moyens disponibles et les seuils de pauvreté devraient être appliquées sur un mode participatif.** D'après l'expérience du FIDA, et d'autres donateurs, les enquêtes visant à évaluer le revenu, la consommation ou les ressources des ménages, telles qu'elles sont utilisées dans le cadre de certains programmes de protection sociale, ne sont généralement pas d'un bon rapport coût-efficacité dans le type d'interventions appuyées par le FIDA. Ces enquêtes souffrent également de certaines faiblesses méthodologiques et causent souvent des conflits. Les méthodes de ciblage participatives sont plus adaptées dans la mesure où les critères de sélection sont élaborés et appliqués avec la participation des communautés, par le biais d'un processus transparent qui repose sur des règles clairement définies.

11. **Une optique et un engagement communs des parties prenantes en matière de ciblage sont une condition sine qua non.** À l'échelle tant des projets que des programmes, l'existence chez les parties prenantes d'une optique et d'un engagement communs en ce qui concerne les buts identifiés en matière de ciblage et de réduction de la pauvreté est une condition primordiale pour atteindre les pauvres et s'assurer qu'ils bénéficient des interventions. Les principales parties prenantes sont notamment l'emprunteur, le FIDA, les autres donateurs, les organismes d'exécution, les ONG partenaires, les dirigeants locaux, les communautés elles-mêmes et, chose très importante, le secteur privé. Œuvrer pour que se dégagent cette optique et cet engagement communs chez les partenaires est un aspect essentiel de l'engagement du FIDA dans l'action d'harmonisation et d'alignement, dont le but est de faire évoluer de façon positive les politiques et institutions qui fournissent des services aux populations pauvres, et les soutiennent.

SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE ET RÉSULTATS DE LA POLITIQUE DE CIBLAGE DU FIDA

1. Selon la politique établie, le ciblage sera considéré comme un élément faisant partie intégrante de toutes les opérations du FIDA, à toutes les étapes du cycle des projets et des programmes de pays. Le ciblage sera par conséquent intégré aux mécanismes de suivi, processus et indicateurs clés de performance correspondants, à trois niveaux: au niveau de l'organisation, au niveau des programmes de pays et au niveau des projets. Il faudra pour cela modifier les mécanismes existants et veiller à ce que ceux qui sont actuellement en cours d'élaboration permettent effectivement de suivre les résultats du ciblage. La synthèse des informations rassemblées au niveau des programmes de pays et des projets sera faite dans le cadre du processus d'élaboration du rapport annuel sur la performance du portefeuille (RPP) et reflétée dans le rapport.

A. AU NIVEAU DE L'ORGANISATION

2. Au niveau de l'ensemble de l'organisation, l'on aura essentiellement recours à deux indicateurs pour déterminer dans quelle mesure le ciblage s'est amélioré:

- pourcentage d'examens à mi-parcours et de rapports d'achèvement des projets signalant un ciblage efficace.
- pourcentage d'études d'évaluation de l'impact – réalisées dans le cadre des systèmes de suivi et évaluation (S&E) des projets et du système de gestion des résultats et de l'impact (SYGRI) du FIDA – montrant une amélioration des indicateurs de revenus et de malnutrition infantile chronique au sein des groupes cibles visés.

Ces indicateurs seront incorporés au cadre de résultats de l'ensemble du Fonds et il en sera rendu compte en conséquence.

B. AU NIVEAU DES PROGRAMMES DE PAYS

3. Tous les COSOP axés sur les résultats doivent obligatoirement définir les groupes cibles et la stratégie de ciblage à suivre conformément à la politique du FIDA en la matière. En outre, les COSOP doivent être fondés sur un processus de concertation et de négociation avec les parties prenantes nationales, et en particulier avec les organisations de ruraux. L'application de cette politique sera suivie par le secrétariat du Comité chargé des stratégies opérationnelles et de l'orientation des politiques (CSO) et par la Division des politiques par le biais des documents thématiques du CSO. La Division des politiques fera chaque année la synthèse des fiches concernant l'application dans la pratique de la politique relative aux COSOP. L'examen annuel envisagé par le nouveau COSOP axé sur les résultats constituera le principal mécanisme utilisé (et la première synthèse) pour rendre compte de résultats obtenus au regard de l'indicateur 1.3 ainsi que des résultats donnés par le ciblage en général.

C. AU NIVEAU DES PROJETS

4. À l'étape de la **conception**, la mise en œuvre de la politique concernant le ciblage – pour ce qui est de l'identification des groupes cibles, des stratégies de ciblage des projets et des mécanismes de S&E – sera évaluée une fois la conception des activités achevée sur la base d'une liste de contrôle qui sera élaborée et introduite d'ici à avril 2007. Cette liste de contrôle sera appliquée dans le cadre du processus d'évaluation initiale de la qualité. Il sera fait une synthèse des résultats de son application qui sera reflétée dans le rapport annuel sur la performance du portefeuille. L'aspect sexospécifique du ciblage continuera d'être évalué au moyen de la liste de contrôle existante concernant les éléments fondamentaux d'une

ANNEXE II

conception soucieuse d'égalité entre les sexes, à laquelle il y a également lieu de se référer aux derniers stades de la conception des activités.

5. En ce qui concerne l'**exécution**, – la politique de ciblage envisage **un suivi du ciblage au niveau des projets**. Les différentes initiatives entreprises pour améliorer les systèmes de S&E des projets et des programmes tiendront dûment compte du suivi participatif et différencié par sexe des résultats du ciblage. Les directives opérationnelles concernant le ciblage qui doivent être publiées d'ici à la fin de 2007 comprendront des indications supplémentaires au sujet du suivi et de l'évaluation du ciblage au niveau des projets ainsi qu'une méthode d'évaluation des résultats du ciblage lors de l'examen à mi-parcours et de l'établissement des rapports d'achèvement des projets au moyen d'une liste de contrôle et d'un système de notation composite, conformément aux directives élaborées pour améliorer la capacité des systèmes de S&E d'évaluer les résultats au regard des indicateurs du SYGRI. Ces directives seront distribuées systématiquement au personnel des projets, aux institutions coopérantes et aux consultants.

POLITIQUE DU FIDA CONCERNANT LE CIBLAGE – CADRE DE RÉSULTATS

Objectif	Indicateurs clés de performance	Résultats attendus
Performance améliorée pour ce qui est d'atteindre les groupes cibles visés au moyen d'investissements et de services pertinents et efficaces	<p>1. Pourcentage d'examens à mi-parcours et de rapports d'achèvement des projets signalant un ciblage efficace</p> <p>2. Pourcentage d'études d'évaluation de l'impact – réalisées dans le cadre des systèmes de S&E des projets et du SYGRI – montrant une amélioration des indicateurs de revenus et de malnutrition infantile chronique au sein des groupes cibles visés</p>	<p>70% en 2010^a</p> <p>70 % en 2010</p>
Réalisation		
1. Ciblage amélioré des programmes de pays du FIDA	<p>1.1. Pourcentage des nouveaux COSOP axés sur les résultats contenant un dossier clé sur la stratégie de ciblage et les groupes cibles (sources: documents thématiques du CSO)</p> <p>1.2. Pourcentage de nouveaux documents de conception de projets contenant a) une analyse de la pauvreté différenciée par sexe définissant les groupes cibles à atteindre et b) une stratégie de ciblage conforme à la politique établie (source: rapports sur l'avancement des projets, sur la base de la liste de contrôle appliquée lors du processus d'évaluation initiale de la qualité)^b</p> <p>1.3. Pourcentage des examens à mi-parcours et des rapports d'achèvement des projets rendant compte de la performance du ciblage (source: examen annuel de la mise en œuvre du COSOP et RPP)^c</p>	<p>100% à partir de 2007</p> <p>90% en 2009</p> <p>80% en 2009</p>
2. Les enseignements relatifs aux approches de ciblage efficaces sont diffusés	2.1. Mise en ligne sur le site web du FIDA et actualisation régulière des directives opérationnelles de ciblage, des enseignements retirés et des notes thématiques correspondantes (source: Division de la communication)	Mise en ligne des directives d'ici à décembre 2007
3. Les organisations de ruraux représentatives des groupes cibles du FIDA participent, en influençant, à la conception des programmes de pays et de la stratégie de ciblage correspondante.	3.1. Pourcentage de processus COSOP comprenant une concertation et une négociation formelles au plan national avec des organisations de ruraux (source: documents thématiques du CSO)	80% en 2009

^a Les valeurs de référence de 2006 seront fixées à partir d'une évaluation interne, basée sur la documentation et des entretiens avec les chargés de programmes de pays, qui devrait être achevée à la fin de 2006 et dont il sera rendu compte dans le cadre du suivi de la mise en œuvre du cadre stratégique.

^b La conformité de la conception sera mesurée au regard d'une liste de contrôle basée sur la politique concernant le ciblage qui sera établie d'ici à avril 2007.

^c Une liste de contrôle et un système de notation composite pour rendre compte de la performance du ciblage seront élaborés dans le cadre des directives opérationnelles et seront appliqués dans les examens à mi-parcours et les rapports d'achèvement des projets à compter de 2008. Les critères appliqués porteront, entre autres, sur les mesures adoptées pour réduire au minimum la monopolisation des avantages par les groupes autres que les pauvres et sur l'équité entre les sexes.

