



FIDA
FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE
Conseil des gouverneurs – Vingt-troisième session

Rome, 16-17 février 2000

PARTENARIATS POUR ÉRADIQUER LA PAUVRETÉ RURALE

**RAPPORT PROVISOIRE DE LA CONSULTATION CHARGÉE D'EXAMINER
L'ADÉQUATION DES RESSOURCES DONT DISPOSE LE FIDA**

2000-2002

1. Conformément à la section 3 de l'article 4 de l'Accord portant création du FIDA, qui stipule que le Conseil des gouverneurs détermine périodiquement si les ressources dont le Fonds dispose sont suffisantes, le Conseil des gouverneurs a adopté à sa vingt-deuxième session la résolution 112/XXII à l'effet d'instituer une Consultation pour examiner l'adéquation des ressources dont dispose le FIDA.
2. La Consultation a tenu six sessions depuis qu'elle a été instituée à la vingt-deuxième session du Conseil des gouverneurs.
3. Le texte ci-joint représente le rapport provisoire de la Consultation au 15 février 2000.
4. La Consultation communique au Conseil pour information cette version provisoire. Ses travaux n'étant pas achevés, un projet de résolution sur leur poursuite sera présenté sous la cote GC 23/L.3/Rev.1/Add.1 au Conseil des gouverneurs pour examen et adoption.

TABLE DES MATIÈRES

	SIGLES ET ACRONYMES	iii
	RÉSUMÉ	v
I.	L'ÉRADICATION DE LA PAUVRETÉ: DÉFI MONDIAL ET RÔLE DU FIDA	1
	A. La dimension mondiale de la pauvreté	1
	B. Le rôle du FIDA dans l'éradication de la pauvreté	3
	C. Partenariats stratégiques	4
II.	LE CADRE DIRECTEUR DU FIDA POUR L'ÉRADICATION DE LA PAUVRETÉ RURALE	6
	A. Un environnement porteur	6
	B. Approches spécifiques et questions transsectorielles	9
	C. Répondre aux enjeux dans un contexte dynamique	14
III.	TRADUIRE LES OBJECTIFS D'ÉLIMINATION DE LA PAUVRETÉ RURALE EN OPÉRATIONS	15
	A. Stratégies régionales et de pays	15
	B. Affectations nationales et régionales	15
	C. Gestion du programme de dons	18
IV.	RENFORCER L'EFFICACITÉ OPÉRATIONNELLE DU FIDA DANS L'ÉLIMINATION DE LA PAUVRETÉ RURALE	19
	A. Mettre en œuvre la vision, la mission et la stratégie institutionnelle du FIDA	19
	B. Rationalisation du cycle des projets	20
	C. Amélioration du processus budgétaire et efficience accrue	20
	D. Renforcement de la gestion et de la supervision du portefeuille	20
	E. Mécanisme flexible de financement	21
	F. Renforcement de la fonction d'évaluation	21
	G. Approche institutionnelle de la gestion des savoirs	22
	H. Évaluation des résultats et de l'impact des projets/programmes	22
	I. Initiatives mondiales dans lesquelles le FIDA joue un rôle majeur	22
V.	GESTION DE LA BASE DE RESSOURCES DU FIDA: RESSOURCES NÉCESSAIRES POUR RÉALISER LES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT	23
	A. Gérer les rentrées de fonds: arriérés et Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés	23
	B. Maximiser le revenu des placements: gestion des tirages et des liquidités	24
	C. Volume des reconstitutions et partage de la charge	24
	D. Contributions annoncées à la Consultation	24
	E. Mécanismes du marché permettant de renforcer les engagements	24
VI.	RECOMMANDATIONS	24



ANNEXES

I.	FIDA V: Plan d'action (2000-2002)	27
II.	Résumé et conclusions du rapport Deloitte & Touche, "Examen de l'adéquation des ressources du FIDA"	28
III.	Nouveaux donateurs potentiels	34
IV.	Documents présentés à la Consultation: exposés et notes techniques	34
V.	Projet de résolution du Conseil des gouverneurs	34
	<ul style="list-style-type: none">• Annexes• Tableaux	



SIGLES ET ACRONYMES

APD	Aide publique au développement
CAD	Comité d'aide au développement
CCQPO	Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations
COSOP	Exposé des opportunités stratégiques de pays
FMI	Fonds monétaire international
GCAP	Groupe consultatif pour l'aide aux plus pauvres
GCRAI	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
IFI	Institution financière internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
PNB	Produit national brut
VAN	Valeur actuelle nette

PARTENARIATS POUR ÉRADIQUER LA PAUVRETÉ RURALE

RÉSUMÉ

Le présent document constitue le rapport final de la Consultation chargée d'examiner l'adéquation des ressources du FIDA pour les années à venir. Il s'inspire des délibérations des membres et observateurs de la Consultation dont les travaux étaient présidés par le Président du FIDA. Le rapport reflète le consensus auquel sont parvenus les participants sur les atouts du Fonds et les mesures qu'il doit prendre pour renforcer son aptitude à faire face aux défis inhérents à l'accomplissement de sa mission tout à fait exceptionnelle alors qu'il entre dans le prochain millénaire.

La Consultation a recommandé que le Fonds renforce son rôle en tant que principale source de savoirs sur l'élimination de la pauvreté rurale, en tirant les leçons de l'expérience, tant positive que négative, et en les appliquant constamment à la conception et à l'exécution des projets. L'avantage comparatif du FIDA et ses compétences fondamentales en tant qu'institution financière internationale reposent sur sa créativité et son aptitude à tester sur le terrain des options d'investissement. Ces options sont destinées à des groupes cibles spécifiques de ruraux pauvres qui mènent une existence aux marges de la survie et qui ont été le plus souvent oubliés par les grands programmes de développement.

La Consultation a souligné l'importance capitale de construire des partenariats stratégiques avec d'autres parties prenantes: les gouvernements membres bénéficiaires, les organismes d'aide multilatérale et bilatérale, le secteur privé, les organisations non gouvernementales et les organisations communautaires, ainsi qu'avec d'autres acteurs de la société civile travaillant étroitement avec les ruraux pauvres. Compte tenu à la fois de l'ampleur et de la complexité de la tâche d'éliminer la pauvreté, et de la dimension réduite du Fonds et de sa base de ressources, le FIDA ne devrait pas tenter de s'y atteler seul.

Face à la persistance de la pauvreté qui ne fait que croître tandis que l'aide publique au développement diminue, le rôle moteur du FIDA dans le déploiement de ses modestes ressources par le biais de partenariats revêt une importance majeure. Ceci est particulièrement vrai dans le cadre des objectifs de développement et des arrangements institutionnels convenus à l'échelon international, comme le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et le Cadre pilote de développement intégré. Pour continuer à jouer ce rôle, le Fonds devrait préserver son caractère multilatéral.

Par ailleurs, la résurgence de la pauvreté dans certains des pays qui sont les emprunteurs traditionnels du FIDA ainsi que la nécessité pour les nouveaux États membres habilités à recevoir des crédits de s'attaquer à la pauvreté rurale tout en maintenant le cap sur une croissance économique globale confrontent le Fonds à de nouveaux défis. En outre, l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés impose au FIDA de participer en associant différents moyens, y compris ses ressources, le fonds fiduciaire administré par la Banque mondiale et le fonds spécial du FIDA pour l'Initiative PPTE.

La Consultation a insisté sur l'importance d'un environnement porteur et de la détermination des emprunteurs à adopter des réformes en faveur des pauvres pour assurer que les projets de réduction de la pauvreté aient l'impact souhaité. Dans ce contexte, le rôle du FIDA et ses potentialités ont été examinés et des recommandations spécifiques ont été formulées pour guider ses futures opérations.



Fort des enseignements tirés des réalités de la pauvreté rurale et des solutions à ce fléau, le FIDA est bien placé pour unir ses forces à d'autres partenaires désireux d'élargir et de reproduire ses stratégies, approches, meilleures pratiques et modèles d'intervention au niveau local. Il devrait également promouvoir l'interaction avec les cadres administratifs et institutionnels qui appuient les microprojets et programmes locaux. Il importe de reconnaître les priorités et besoins définis par les populations locales car elles sont souvent les principales sources d'information sur les problèmes et les moteurs de l'innovation au sein de leur environnement. Les savoirs indigènes, renforcés par de nouvelles technologies, peuvent constituer le point de départ vers des solutions durables aux problèmes locaux.

LE FIDA: SA VISION, SA MISSION ET SES VALEURS

Vision

Le FIDA doit être un chef de file qui montre la voie et galvanise les énergies afin d'éliminer la pauvreté et la faim en milieu rural, en libérant, grâce à leur participation, les capacités créatrices des ruraux pauvres, nos clients.

Ensemble, avec nos partenaires, nous prendrons en charge la conception et la mise en œuvre de programmes novateurs, efficaces et économiquement viables, reproductibles et transposables, d'un impact durable et répondant aux attentes des populations rurales pauvres et des États membres du Fonds.

Nous voulons que le FIDA soit le catalyseur d'un processus d'enrichissement mutuel qui mobilise ressources et connaissances, dans une coalition stratégique et dynamique impliquant de manière complémentaire, les bénéficiaires d'une part et, d'autre part, les gouvernements, les institutions financières et de développement, les ONG et le secteur privé.

Notre rôle de chef de file est tributaire du travail d'équipe d'un personnel fortement motivé, efficace, solidement formé et au service des populations rurales pauvres.

Nous voulons devenir une organisation capitalisant les savoirs sur la pauvreté rurale et, dans ce but, partager les enseignements tirés de notre propre expérience, rassembler et utiliser celles des autres, nous réinventant constamment en fonction des circonstances.

Mission

La mission du FIDA est d'œuvrer avec les populations les plus pauvres des zones rurales des pays en développement pour éliminer la faim et la pauvreté, renforcer la sécurité alimentaire, augmenter la productivité et les revenus, et améliorer la qualité de vie de ces populations en leur assurant un accès plus large aux ressources productives et aux moyens d'action.

Valeurs

Toutes les activités du FIDA reposent sur des principes qui sont devenus les valeurs essentielles de l'organisation et définissent sa culture institutionnelle, à savoir: privilégier la satisfaction des clients; attacher une grande importance à l'innovation; créer et partager les savoirs; travailler avec d'autres; viser l'efficacité, l'efficacité et l'impact dans la transparence et le respect des normes de responsabilité.

**Énoncé de la vision du FIDA
débattu et adopté dans le cadre d'un
processus participatif à l'échelle de l'institution
le 17 mai 1995**

I. L'ÉRADICATION DE LA PAUVRETÉ: DÉFI MONDIAL ET RÔLE DU FIDA

A. La dimension mondiale de la pauvreté

1. Le bilan de la pauvreté à l'échelle de la planète est des plus accablants. D'après les estimations de la Banque mondiale, 3 milliards de personnes vivent avec moins de 2 dollars par jour¹, et l'écart entre riches et pauvres ne fait que se creuser, attisant les tensions sociales. Parmi les pauvres, on estime que plus de 1,2 milliard d'êtres humains, soit plus du cinquième de la population mondiale, vivent dans le dénuement le plus total, avec 1 dollar par jour. D'après les projections, leur nombre devrait augmenter à près de 2 milliards d'ici 2015. S'agissant du profil régional de la pauvreté, 40% de la population en Asie du Sud, 15,3% en Asie de l'Est, 46,3% en Afrique subsaharienne, 15,6% en Amérique latine et aux Caraïbes et 7,3% au Proche-Orient et en Afrique du Nord, et 5,1% en Europe de l'Est et Asie centrale vivent avec moins de 1 dollar par jour. Comme notre planète compte chaque année de 80 à 90 millions d'habitants de plus, principalement dans les pays en développement, la dimension globale de la pauvreté est devenue un sujet de vive préoccupation pour la communauté internationale.

Les dimensions de la pauvreté rurale

2. Près de 75% de ceux qui sont en situation de pauvreté absolue, soit 1,2 milliard de personnes, vivent en milieu rural. Il s'agit de petits producteurs, d'agriculteurs de subsistance, de groupes indigènes, de paysans sans terre et de femmes. Les femmes constituent plus de la moitié des ruraux pauvres et sont souvent chef de famille. Les ruraux pauvres résident fréquemment dans des zones reculées où l'accès aux marchés est limité et l'infrastructure insuffisante, ce qui entrave leur aptitude à bénéficier de la croissance globale de l'économie nationale. De plus, alors qu'ils jouent un rôle majeur dans la production vivrière, ces ruraux démunis sont victimes de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition.

3. La pauvreté rurale est un phénomène complexe qui provient de l'interaction entre facteurs politiques, structurels et environnementaux, dont les actions gouvernementales qui privilégient les villes, les termes de l'échange défavorables, une répartition inéquitable de l'accès aux biens de production (terre, eau et forêts) et le manque de possibilités de participation effective des populations aux processus décisionnels. Ces facteurs sont aggravés par la dégradation de l'environnement, qui est à la fois cause et résultat de la pauvreté. Les contraintes technologiques sont un autre facteur freinant la croissance du secteur agricole, qui est la principale source de subsistance. Cette entrave se fait davantage sentir dans les zones arides non irriguées, où réside une part importante de la population rurale. La croissance lente, stagnante, voire même négative du secteur agricole a freiné le développement d'autres secteurs de l'économie rurale, ce qui explique que les possibilités d'emploi soient limitées en milieu rural. La faible productivité est la principale cause de la pauvreté rurale, qui contribue à la pauvreté urbaine massive, en augmentation continue. De plus, la population rurale doit fournir des aliments à une population urbaine qui la dépassera en nombre dans moins de 20 ans.

4. Pour être efficaces face à la pauvreté rurale, les stratégies devraient s'attaquer aux contraintes susmentionnées en mettant l'accent sur l'accroissement de la productivité des petits exploitants, qui constituent la masse des ruraux pauvres. Comme une fraction non négligeable de la population rurale des pays en développement est composée de paysans sans terre ou pratiquement sans terre, les stratégies devraient inclure des mesures et programmes propres à accroître l'emploi en milieu rural. Très souvent les liens en amont et en aval avec le secteur agricole offrent les perspectives les plus prometteuses pour répondre à cet objectif. La pauvreté rurale a également sa propre dynamique liée au contexte local. Pour que les stratégies de lutte contre la pauvreté soient efficaces, il faut élaborer des

¹ Sauf indication contraire, par dollar on entend le dollar des États-Unis.



solutions sur mesure avec la participation active des pauvres, en misant sur leurs savoirs, leurs traditions et leur potentiel. Cette diversité d'approches ouvre de très intéressantes possibilités de complémentarité dans les partenariats stratégiques – entre le FIDA, les institutions bilatérales et multilatérales, les pays en développement et les autres parties prenantes – pour réaliser les objectifs globaux.

Objectifs internationaux en matière d'éradication de la pauvreté

5. La communauté internationale a défini certains buts et objectifs d'action concertée pour faire face au problème croissant de la pauvreté dans le monde. Au cours de la décennie 1990, plusieurs conférences des Nations Unies, y compris le Sommet mondial de l'alimentation, se sont fixé pour cible de réduire de moitié le nombre actuel des personnes pauvres et sous-alimentées vivant dans l'extrême dénuement (plus de 800 millions) d'ici 2015. De même, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a également adopté dans le document d'orientation intitulé "Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle" l'objectif de réduire de moitié d'ici 2015 le nombre de personnes qui vivent dans l'extrême pauvreté, sur la base de conférences et de résolutions des Nations Unies qui reflètent un large consensus de la communauté internationale dans son ensemble. On escompte que la conférence prévue en l'an 2000 sur la suite donnée au Sommet des Nations Unies de 1995 pour le développement social examinera les moyens de concrétiser ce recul de la pauvreté.

6. Pour parvenir au but susmentionné les moyens doivent être à la mesure de la tâche. Des mesures nationales dans les pays frappés par la pauvreté constituent les moyens les plus efficaces. La coopération internationale a également un rôle important à jouer. Mais depuis le début des années 90, l'aide publique au développement (APD) marque une tendance à la baisse. En 1996, elle est parvenue à son niveau le plus bas en pourcentage du produit national brut (PNB) des 45 dernières années. En outre, le flux de ressources au secteur agricole a continué de reculer au même rythme que les 20 dernières années. La spectaculaire augmentation des flux nets de capitaux privés a principalement bénéficié à quelque 10 à 12 pays, dont deux ou trois seulement font partie des pays à faible revenu. La part des flux de ressources privées qui sont allés aux pays d'Afrique subsaharienne est réduite: ainsi en 1996 la région n'a reçu que 5% du total dont l'essentiel est allé à l'Afrique du Sud. En 1998, l'APD a cessé de diminuer. Elle a atteint le niveau de 51,5 milliards de USD, représentant une augmentation de 8,9% par rapport à 1997. La reprise de l'aide traduit en partie les mesures immédiates qui ont été prises pour faire face à la crise asiatique et la reconstitution des ressources de certaines institutions financières internationales (IFI), ainsi que les engagements fermes pris par plusieurs pays de l'OCDE d'accroître les flux d'aide. En outre, les récentes déclarations d'intention de différentes institutions bilatérales accordent une plus grande priorité au secteur agricole. La configuration de l'affectation de ressources par les IFI évolue également en faveur du secteur agricole et du développement rural.

Partenariats mondiaux

7. La dimension énorme et la complexité de la pauvreté ont amené la communauté internationale à reconnaître l'urgence d'établir des mécanismes concrets et fiables de collaboration et de coordination avec les gouvernements nationaux. Le CAD a proposé de constituer un partenariat du développement global autour d'une série restreinte de buts quantifiables qui permettraient à la communauté du développement de jauger son efficacité. Pour le système des Nations Unies, le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux opérations (CCQPO) des Nations Unies a adopté en septembre 1998 un document intitulé "Freedom from Poverty: Actions and Partnerships", qui définit dix mesures d'action pour la coopération. Le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement établit le cadre opérationnel de la coordination des donateurs, au sein du système des coordonnateurs résidents, et une phase pilote a été lancée dans 19 pays. Le FIDA s'est associé au plan-cadre et a accepté de participer au processus dans un petit nombre de pays d'importance

stratégique². La Banque mondiale a proposé le concept d'un cadre de développement intégré pour servir d'outil de gestion des partenariats de toutes les parties prenantes dans des secteurs clés de l'activité de développement au niveau des pays. Cette initiative en est encore au stade expérimental mais, une fois opérationnelle, elle offrira un autre cadre de partenariat mondial dans lequel le FIDA participera sélectivement au niveau des pays dans la sphère de son mandat central et de son cadre stratégique.

8. *La Consultation a pris note de l'approche positive du FIDA à l'égard de ces initiatives. Elle recommande vivement que le Fonds contribue activement au développement de partenariats majeurs, y compris dans le contexte du cadre de développement intégré pendant sa phase pilote. Cette dernière contribution pourrait être centrée sur l'intégration dans le cadre des institutions rurales et des approches à assise communautaire. Le Fonds pourrait ainsi explorer des domaines de complémentarité avec d'autres donateurs en conjonction avec les propres objectifs de développement du pays hôte.*

B. Le rôle du FIDA dans l'éradication de la pauvreté

Le mandat du FIDA

9. Le FIDA a pour mandat spécifique d'aider les populations les plus pauvres des zones rurales des pays en développement à accroître leur productivité et leurs revenus et à relever leur niveau nutritionnel, améliorant ainsi la qualité de leur vie. L'importance accordée par le Fonds à la pauvreté rurale a été reconfirmée en 1994 par l'Évaluation externe rapide qui, dans ses commentaires sur "Le FIDA demain", indique que:

"Les préoccupations – pauvreté rurale et sécurité alimentaire – qui ont amené la communauté internationale à créer le FIDA en 1976 existent toujours et continueront d'exister dans un avenir prévisible. Aux yeux de l'équipe, une organisation ayant pour vocation exclusive de s'attaquer à ces problèmes est inestimable et mérite un appui sans réserve."

L'avantage comparatif du FIDA

10. L'approche de base adoptée par le FIDA dans la réduction de la pauvreté rurale consiste à travailler étroitement aux côtés des ruraux pauvres dans leur cadre socio-économique local. Au fil des ans, l'exécution des projets et les résultats sur le terrain ont montré quelles étaient les méthodes et pratiques les plus performantes pour répondre à leurs besoins. Le résultat majeur a été l'acquisition d'un savoir institutionnel et d'une expertise considérable en matière de lutte contre la pauvreté rurale sur la base des effets sur le terrain au niveau local. Les points forts et le potentiel du FIDA dans certaines des approches spécifiques visant à éliminer la pauvreté rurale (section II, B) sont largement reconnus. En particulier, l'approche participative a aidé le Fonds à mieux connaître les moyens de repérer, de stimuler et de tirer parti des innovations locales issues des ruraux pauvres, par un processus d'apprentissage mutuel et de partage de l'expérience avec d'autres parties prenantes. Ainsi le principal avantage comparatif du FIDA réside dans sa capacité à repérer, tester et promouvoir les approches les plus efficaces visant à éliminer la pauvreté rurale, y compris le transfert d'un niveau particulièrement élevé de ressources aux pauvres. Les moyens institutionnels du Fonds et ses principes d'action devraient être orientés principalement sur ces tâches.

² L'association du FIDA au plan-cadre pour l'aide au développement et à d'autres mécanismes de coordination des Nations Unies est décrite dans le document EB 99/66/INF.8 qui a été présenté à la soixante-sixième session du Conseil d'administration en avril 1999, "Ouvrir en commun pour le développement: Partenariats mondiaux pour le développement et liens du FIDA avec le processus de réformes de l'Organisation des Nations Unies".



Le rôle du FIDA

11. Le fait que le FIDA soit une institution multilatérale renforce aussi son rôle dans l'éradication de la pauvreté rurale. Les ressources qu'il affecte à ses prêts, quoique modestes au regard des besoins des ruraux pauvres, devraient lui permettre d'inciter d'autres donateurs et les gouvernements des pays en développement à adopter des politiques plus efficaces et à consacrer davantage de ressources financières à l'éradication de la pauvreté rurale.

12. Sur la base de son avantage comparatif le FIDA a un quadruple rôle à jouer dans la mobilisation et le transfert de ressources:

- *En tant qu'innovateur* dans l'élaboration d'instruments efficaces d'éradication de la pauvreté rurale, de modèles et de savoir-faire à l'échelon local, le FIDA recherche de nouveaux moyens performants d'éliminer les contraintes auxquelles sont confrontés ses bénéficiaires dans divers contextes locaux. Ce faisant, il consolide, affine et enrichit son "capital intellectuel".
- *En tant qu'institution de savoirs*, le FIDA renforce son rôle d'innovateur par le biais d'un processus d'apprentissage mutuel et de partage des expériences avec d'autres parties prenantes actives dans ce domaine.
- *En tant que catalyseur*, le FIDA élargit la portée de ses actions de lutte contre la pauvreté par des partenariats stratégiques avec d'autres donateurs, gouvernements, ONG et organisations de la société civile travaillant avec les pauvres au niveau de la base. Ces partenariats se fondent aussi sur les échanges d'idées et d'approches, en prenant en compte les programmes et initiatives d'autres donateurs. Le rôle de catalyseur du Fonds implique aussi de faciliter la reproduction et l'élargissement d'actions nationales et locales ainsi que d'influer sur les politiques et mesures en faveur des pauvres.
- *En tant que chef de file* dans la promotion de stratégies efficaces de réduction durable de la pauvreté, le FIDA fait connaître les résultats quantitatifs et qualitatifs qu'il a obtenus.

13. *La Consultation a vivement engagé le FIDA à renforcer son avantage comparatif. Elle a reconnu que le Fonds en avait les moyens et les bases, et que, par conséquent, ses politiques et stratégies devraient à l'avenir s'articuler autour de cet objectif central. Plus particulièrement, le FIDA devrait:*

- *renforcer sa participation dans la concertation sur les actions à mener dans divers domaines pertinents (par exemple, décentralisation et gouvernance locale, droits des agriculteurs, sensibilisation à l'équité entre les sexes, amélioration de l'accès aux biens productifs, et intégration efficace des petits producteurs au marché);*
- *mieux structurer son approche de la documentation et de l'évaluation de ses innovations sur le terrain pour en faciliter l'adoption par d'autres partenaires;*
- *intensifier ses efforts de renforcement des partenariats stratégiques susceptibles de promouvoir l'adoption et l'élargissement des meilleures pratiques de réduction de la pauvreté.*

C. Partenariats stratégiques

14. Du point de vue de ses axes stratégiques institutionnels, les stratégies régionales et de pays du FIDA constituent des points de départ de premier plan pour consolider les partenariats existants ou

pour en forger de nouveaux, sans perdre de vue que: a) les pays sont l'élément clé de la définition des stratégies; b) les contributions des donateurs ajoutent de la valeur aux moyens que les pays entendent mettre en œuvre pour réaliser leurs objectifs de développement et de réduction de la pauvreté; c) les donateurs doivent renforcer la cohérence de leur contribution collective. Dans cette optique, pour définir son propre cadre stratégique de pays, le FIDA devrait bénéficier d'une interaction plus large avec les donateurs tant bilatéraux que multilatéraux, dont beaucoup opèrent dans des secteurs complémentaires et avec des ressources beaucoup plus importantes. Ce processus peut permettre de multiplier les partenariats au niveau de la stratégie et des opérations, dont certains pourraient revêtir un caractère transnational ou régional (paragraphe 50-51).

15. À travers les partenariats, le FIDA renforcerait son rôle dans l'élimination de la pauvreté (paragraphe 11-12). Dans ce contexte, il s'attacherait aux objectifs suivants:

- ***Reproduire et élargir les initiatives par le biais du cofinancement***

Avec le temps, le FIDA a renforcé sa capacité à attirer des cofinancements. Ainsi, près de 20% du coût total des projets dus à son initiative sont couverts par des cofinanceurs, tandis que la contribution mobilisée sur les ressources nationales en représente 30%. Le cofinancement est un des indicateurs de performance dans le cadre de la stratégie institutionnelle du Fonds. Le Fonds considère que le cofinancement est un instrument important pour deux raisons. Premièrement, il se traduit par la mobilisation de ressources additionnelles pour élargir la portée d'un projet de réduction de la pauvreté rurale. Deuxièmement, le cofinancement offre un cadre concret pour la concertation et les échanges d'idées et de compétences entre les partenaires financiers du FIDA et le pays hôte sur les politiques et stratégies de réduction de la pauvreté. Plusieurs donateurs bilatéraux ont de fait réorienté leurs politiques, accordant une priorité plus élevée à l'agriculture. *La Consultation a exhorté le FIDA à relever le niveau de son cofinancement et intensifier l'établissement de partenariats avec des donateurs bilatéraux.*

- ***Compléter ou appuyer des programmes de réforme macro-économique***

Pour faire en sorte que les retombées bénéfiques de ces macro-programmes atteignent les petits producteurs et les ruraux pauvres, les interventions du FIDA visent à renforcer les capacités au niveau de la base, mobiliser la participation des pauvres, analyser et infléchir la structure et l'orientation de services (tels que les services de vulgarisation ou les organismes financiers) et promouvoir la construction d'infrastructures qui correspondent aux besoins de la population rurale. En bref, il facilite les liens entre les décisions prises au microniveau par les petits producteurs avec les macro-programmes des pouvoirs publics. Le cofinancement avec la Banque mondiale et d'autres IFI est un moyen de poursuivre cet objectif. Le cadre de développement intégré pourrait être utilement envisagé à cet effet.

- ***Mettre en commun la capacité institutionnelle et les avantages comparatifs***

La mise en œuvre de programmes cohérents dans une situation complexe requiert une gamme de compétences institutionnelles et d'expertise plus large que celle dont dispose toute organisation. Le programme conjoint du FIDA avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) pour le Fonds de survie belge (FSB) est un exemple réussi de mise en commun des compétences. Le Fonds pourrait reproduire ce type d'arrangement en collaboration avec d'autres donateurs bilatéraux. En outre, comme la promotion de la sécurité alimentaire et de la nutrition des ménages est un élément central des activités des trois organisations sises à Rome (FAO, FIDA et PAM), le Fonds devrait intensifier sa collaboration avec ces institutions. Il devrait également envisager le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement comme un dispositif utilisable pour un partage synergique des capacités institutionnelles avec d'autres organismes concernés.



- ***Échanger des connaissances sur les grandes orientations et les pratiques***

Sur une base sélective, le FIDA a conjugué ses forces à celles d'autres institutions des Nations Unies, d'ONG et d'organisations de la société civile pour établir des réseaux centrés sur la collecte, l'analyse et l'échange d'expériences et de pratiques sur les principaux facteurs intersectoriels qui influent sur la pauvreté rurale. Dans ce contexte, le FIDA a accordé la priorité à la réforme agraire appuyée par les lois du marché avec la participation active des organisations de la société civile, aux politiques et pratiques de décentralisation, à la lutte contre la désertification, à la recherche agricole et aux services de financement rural. La poursuite de ces mêmes objectifs se fait également par l'instauration de réseaux ou de concertations entre pays ayant des expériences différentes, ce qui favorise la rationalisation des meilleures pratiques. Comme l'accumulation et la diffusion de savoirs constituent l'atout central du FIDA, ces activités méritent que l'organisation leur accorde une plus grande attention.

16. *La Consultation a noté que l'élaboration et la mise en œuvre d'arrangements de partenariat impliquaient des coûts de transaction. Le FIDA doit examiner attentivement l'incidence de chaque arrangement en termes de temps consacré par le personnel et de ressources financières, veiller à ce que tous les partenariats aillent dans le sens de ses objectifs de mobilisation de ressources, de partage des savoirs et de coopération opérationnelle.*

II. LE CADRE DIRECTEUR DU FIDA POUR L'ÉRADICATION DE LA PAUVRETÉ RURALE

A. Un environnement porteur

17. Pour libérer le potentiel du groupe cible du FIDA il est indispensable que l'environnement soit porteur et que les politiques macroéconomiques des gouvernements définissent le cadre nécessaire. Dans ce contexte, des mesures appropriées laissant jouer les mécanismes du marché doivent être prises pour revitaliser le développement agricole et rural. Cela ne signifie pas que l'on prenne le marché comme étalon inconditionnel du succès économique en général et de l'éradication de la pauvreté en particulier. Les phénomènes nouveaux liés aux économies orientées sur le marché sont censés déboucher sur de nouvelles opportunités et de nouveaux enjeux pour les secteurs agricole et rural des pays en développement, à condition que les termes de l'échange ne soient pas défavorables à ces secteurs et que le cadre global d'action donne réellement aux pauvres les moyens de saisir ces nouvelles opportunités. Cela implique des politiques et programmes qui facilitent l'instauration de liens efficaces entre l'économie rurale, les populations pauvres et le marché. Le renforcement des capacités techniques, financières et institutionnelles de ce secteur contribuera à répartir plus largement les avantages de la libéralisation économique et aidera les ruraux pauvres à tirer parti d'un environnement politique plus propice.

18. Le processus de libéralisation comporte des risques inhérents, en particulier pour les pauvres. C'est pourquoi il faut mettre en place des filets de sécurité pendant la période transitoire de réorientation des politiques, moment où les capacités individuelles et locales ne sont pas encore mises en valeur pour permettre aux petits exploitants et aux pauvres en général de faire face aux incertitudes et au vide institutionnel entraînés par le changement. Dans ce contexte, il conviendrait de mettre en relief le rôle essentiel des moyens institutionnels à tous les niveaux, national, local, public, privé, communautaire et populaire. Toutefois, le processus de renforcement des institutions en période d'ajustement et de réformes est souvent axé sur le secteur public, omettant ainsi les organisations de la société civile, particulièrement aux niveaux local et populaire.



19. L'objectif du FIDA dans chaque pays dans lequel il appuie des opérations est de contribuer à accroître la sécurité alimentaire des ménages ruraux vulnérables et d'améliorer les conditions de vie des pauvres par l'élaboration de projets, le financement et le dialogue sur les mesures à prendre. En prenant des décisions sur ses propositions de prêt, le FIDA est particulièrement attentif au climat politique prévalant à l'échelon national dans les pays qui sont les emprunteurs potentiels. En termes de développement, les politiques nationales – relatives à l'allocation globale des ressources, à l'obligation de rendre compte et à la transparence, à la lutte contre la corruption et l'inefficacité institutionnelle – se répercutent sur chaque secteur ainsi qu'au niveau local, et ont des incidences manifestes sur l'efficacité de l'emploi des ressources et sur l'impact potentiel des projets du FIDA. Cette corrélation est un élément majeur pour déterminer l'effet des opérations du FIDA du point de vue de la réalisation de leurs objectifs. À cet égard, l'approche du FIDA devrait être alignée sur celle d'autres IFI ainsi que sur le cadre de développement intégré et sur le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Les principales IFI, notamment la Banque mondiale et le FMI, ainsi que plus récemment la Banque africaine de développement et la Banque asiatique de développement, ont adopté des directives opérationnelles qui visent à renforcer l'environnement favorable au développement. Les politiques et décisions d'investissement du FIDA reflètent ces orientations et le FIDA appuie implicitement les concertations menées par les principales IFI sur les grandes lignes d'action par le biais de partenariats instaurés avec les IFI dans certains pays. Le FIDA a pour mandat d'aider les ruraux pauvres par des interventions principalement au niveau local. À cet égard, son rôle spécifique consiste à renforcer les capacités institutionnelles des autorités locales. Les investissements du FIDA visant à donner des moyens d'action aux ruraux pauvres et à permettre à leurs organisations de faire entendre leurs voix sur les questions de gouvernance locale sont le pivot des initiatives tendant à développer l'obligation de rendre compte aux populations rurales. L'importance que donne le Fonds dans ses accords de prêt au respect des procédures de passation des marchés, à la transparence des plans de travail et budgets annuels, à la bonne tenue des comptes des projets et aux vérifications comptables est une contribution essentielle à la promotion de saines pratiques dans le domaine des finances publiques.

20. Le FIDA s'attache donc, lorsqu'il décide de l'opportunité d'accorder des prêts ainsi que du niveau et la forme de son programme d'assistance, aux facteurs ci-après qui intéressent les grandes orientations et la gouvernance car ils ont une incidence claire sur la possibilité d'atténuer durablement la pauvreté et sur l'efficacité de l'utilisation des ressources du FIDA en tenant bien sûr compte de la situation économique globale et des besoins des pays bénéficiaires:

- existence d'une stratégie nationale cohérente et précise de lutte contre la pauvreté rurale accompagnée d'un programme comportant des dispositions visant à prendre en compte les questions d'équité entre les sexes qui influent sur la condition des femmes pauvres et des personnes à leur charge;
- politiques économiques nationales et sectorielles qui garantissent aux pauvres des transactions équitables fondées sur les règles du marché pour la vente de leur production et l'achat de biens et services;
- transparence et efficacité dans l'allocation et l'utilisation des ressources publiques (y compris l'aide extérieure acheminée par le secteur public); transparence et efficacité des institutions et de l'administration publiques;
- affectation de niveaux appropriés de ressources nationales publiques à l'appui de la stratégie et du programme national de réduction de la pauvreté rurale;
- encouragement des institutions de la société civile et reconnaissance de leur rôle dans le processus de développement (y compris par un cadre juridique et réglementaire favorable);



- élaboration et mise en œuvre de mécanismes impliquant une participation notable de tous les groupes de pauvres (y compris femmes et minorités) aux procédures locales de planification du développement, d'allocation des ressources publiques et de fonctionnement des services publics;
- respect des mécanismes traditionnels par lesquels les pauvres parviennent à avoir accès aux ressources naturelles et à les gérer au niveau local;
- appui par le FIDA des efforts déployés par les gouvernements membres pour renforcer la gouvernance, en principe, au moyen d'un flux accru et soutenu de ressources pour leurs programmes en cours.

21. Dans tout pays, ces facteurs qui ont trait aux orientations et à la gouvernance en seront à des stades différents, certains étant plus vigoureusement développés que d'autres. En outre, le "profil" de chacun variera considérablement d'un pays à l'autre. Ceci influe inévitablement sur la nature et la portée des opérations du FIDA. Les objectifs du FIDA, qui sont d'accroître la production vivrière, réduire la pauvreté rurale et améliorer la nutrition dans les pays en développement, ne peuvent être atteints que si les pays emprunteurs sont disposés à reformuler et mettre en œuvre une stratégie de développement axée sur ces objectifs. Le FIDA est prêt à contribuer à la réorientation des stratégies de développement au profit des ruraux pauvres, en aidant les gouvernements intéressés à définir et mettre en œuvre les mesures et transformations institutionnelles qui favoriseront la réalisation des objectifs économiques et sociaux plus larges du développement rural. Il peut arriver que l'environnement politique et institutionnel au niveau national soit tel qu'il y a peu de chances de voir les ressources utilisées efficacement. Dans ce cas, le FIDA renoncera à mettre à disposition ses faibles ressources.

22. Lors de la formulation du programme de prêts du Fonds, il faudrait saisir l'occasion d'améliorer les politiques de lutte contre la pauvreté et autres aspects connexes de gouvernance par le dialogue sur les mesures à prendre et par les effets du programme du FIDA et de l'assistance fournie dans le cadre de projets pour accroître la participation des pauvres. Il ne s'agit pas seulement pour le FIDA de l'état actuel de la gouvernance du fait de ses corrélations avec le recul durable de la pauvreté mais de la manière dont l'environnement favorable à la lutte contre la pauvreté peut être amélioré par l'amorce d'un dialogue sur les orientations à prendre et par le développement institutionnel dans le cadre et autour de l'élaboration et la mise en œuvre des projets. Il importe également de faire en sorte que les activités des projets et programmes contribuent à consolider la base locale nécessaire à la bonne gouvernance comme la décentralisation et la participation des groupes de pauvres aux institutions locales dans le cadre des paramètres d'une approche stratégique convenue avec le gouvernement et le groupe cible du FIDA. Les améliorations d'ordre politique et institutionnel que le FIDA est le plus susceptible d'impulser directement se situent au niveau local et prévoient de donner aux pauvres les moyens d'intervenir dans les sphères publique, économique et sociale. Les perspectives concrètes de doter les défavorisés de moyens d'action sont une condition *sine qua non* de l'engagement par le Fonds de ressources au niveau des pays.

23. *La Consultation a noté avec satisfaction que le FIDA reconnaît clairement l'importance de l'environnement politique et institutionnel au niveau national pour que ses projets de réduction de la pauvreté aient un impact positif et pour décider du niveau et de la forme de son programme d'assistance (paragraphe 86, v) et 87). En outre, la Consultation s'est félicitée de la détermination du Fonds à adopter une approche en harmonie avec le cadre de développement intégré et le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, compte tenu du mandat spécifique du FIDA ainsi que des conditions socio-économiques particulières des communautés visées. Elle a aussi approuvé qu'en outre le FIDA entende assurer, dans sa collaboration avec les organismes gouvernementaux pertinents des pays emprunteurs, la participation la plus complète des futurs bénéficiaires et autres parties prenantes à la conception et à l'exécution des projets. À cet égard, la*



Consultation a souligné l'importance dans ce processus des exposés des stratégies d'intervention par pays (COSOP), en accord avec les réalités économiques et sociales des pays concernés. Elle a estimé qu'ils devraient établir clairement les aspects des politiques nationales et sectorielles pertinents pour la réussite des programmes, et formuler des conclusions sur de nouvelles propositions de projets reflétant cette analyse.

24. *La Consultation est également convenue que le FIDA devrait prendre pleinement en compte les facteurs énoncés au paragraphe 20 ci-dessus et a engagé le Conseil d'administration à s'intéresser de près à ces facteurs dans l'examen des prêts destinés aux projets. Elle a également prié le Président de veiller à ce que les documents de projets soumis au Conseil d'administration reflètent pleinement l'attention accordée par le FIDA à ces facteurs (paragraphe 57-58).*

25. Dans ce contexte, le COSOP devrait assurer que: a) les opérations de prêt ont une orientation stratégique et ne découlent pas de décisions au cas par cas concernant l'admission des projets dans la réserve; b) les priorités stratégiques institutionnelles et régionales sont adaptées au contexte politique du pays et qu'une synergie s'instaure entre les axes stratégiques de l'organisation et le cadre d'action réglementaire et de planification du gouvernement en matière d'élimination de la pauvreté rurale; c) les possibilités d'opérations futures du FIDA dans le moyen terme sont conformes au cadre suggéré. En conséquence, en préparant chaque COSOP, le FIDA analysera soigneusement la performance et le cadre d'action du pays, et évaluera l'efficacité des institutions concernées ainsi que les moyens dont elles disposent pour éliminer la pauvreté. Dans ce processus, le Fonds devrait tirer parti de ses concertations avec les pays bénéficiaires, d'autres IFI et organismes comme le PNUD. La préparation des COSOP donne donc au Fonds un cadre de consultation avec d'autres partenaires, permettant ainsi à l'organisation de placer les opérations prévues dans le contexte plus large des plans d'autres donateurs multilatéraux et bilatéraux.

26. *La Consultation était d'avis que le Conseil d'administration devrait jouer un rôle de poids dans l'examen des COSOP et dans la formulation d'observations sur ces derniers, qui resteraient néanmoins des documents relevant de la direction. À cet égard, il lui faudra établir des procédures appropriées pour mener à bien de telles tâches et répartir de manière équilibrée le temps qu'il consacre à l'examen des projets d'une part et aux questions de stratégies et de politiques de l'autre.*

B. Approches spécifiques et questions transsectorielles

27. Depuis sa création, le FIDA accorde une aide à la réduction de la pauvreté rurale. À cette fin, il a utilisé et progressivement affiné divers instruments et méthodologies spécifiques. Il a également acquis une connaissance approfondie des principales priorités qui assurent l'efficacité des stratégies de développement rural axées sur la pauvreté. Ce sont là les principaux pivots des opérations du Fonds et les éléments qui lui donnent son avantage comparatif (paragraphe 10) en matière de réduction de la pauvreté rurale. Ces éléments sont examinés plus avant. Toutefois, le message qui ressort régulièrement des propres évaluations du FIDA est qu'il y a lieu d'améliorer l'utilisation effective de ces approches dans le contexte de la complexité de la vie rurale. La diversité de la pauvreté rurale et des conditions locales appelle des solutions nouvelles et novatrices. C'est pourquoi la Consultation a réaffirmé que le processus de recherche, d'apprentissage, d'essai et de promotion de stratégies et d'approches performantes pour la réduction de la pauvreté rurale restera un objectif institutionnel du Fonds.

Pauvreté et environnement

28. La pauvreté a ses propres limites écologiques: ainsi, presque tous les pays bénéficiant de l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE) sont situés dans des zones écologiquement fragiles, à savoir tropicales ou arides. On estime que près de 65% des pauvres résident dans des régions sujettes à la sécheresse et à la désertification. La dégradation rapide



des terres provoque des dommages aux ressources naturelles de ces pays et a un impact négatif sur la pauvreté rurale. Ce processus a aussi des répercussions néfastes sur la fragile base de ressources des zones montagneuses et des hautes terres. L'enjeu est d'aider les ruraux pauvres à préserver la valeur productive intrinsèque de l'environnement. Les projets et programmes du FIDA appuient des stratégies axées sur la conservation des ressources, en s'inspirant de l'expérience acquise dans ce domaine dans le cadre du Programme spécial pour les pays de l'Afrique subsaharienne touchés par la sécheresse et la désertification. On s'attache à présent à mieux comprendre les méthodes de gestion participative des ressources communes et les stratégies populaires de gestion des terres, de maîtrise de l'érosion des sols et de collecte de l'eau. Le souci de durabilité a donc amené à modifier les approches antérieures en matière d'optimisation de la productivité. Par conséquent, les stratégies visant à aider les utilisateurs de ressources à mieux gérer les ressources naturelles ont été intégrées dans les activités du FIDA.

29. *La Consultation a rappelé le rôle important que le FIDA a assumé en accueillant le Mécanisme mondial de la Convention sur la lutte contre la désertification et en étant le chef de file du partenariat institutionnel établi pour aider ce mécanisme. Elle a souligné que le FIDA devrait jouer un rôle plus actif dans la promotion et le financement de projets et programmes visant à mettre fin à la dégradation des terres et au tarissement de l'eau, et qu'il devrait pleinement utiliser son savoir institutionnel et son avantage comparatif pour remédier au problème intrinsèque de la pauvreté dans les zones arides. Il s'agit là d'un élément central de l'objectif essentiel du Fonds: améliorer les conditions de vie et la sécurité alimentaire des pauvres.*

Sécurité alimentaire des ménages

30. La sécurité alimentaire, première préoccupation des ménages pauvres, détermine leur choix en matière de production et d'investissements. À ce titre, elle est au cœur de la mission du Fonds. Elle constitue également un des critères d'évaluation de toutes les composantes de projet et technologies proposées. Aucune option de développement ne serait incluse dans un projet si son impact sur la sécurité alimentaire des ménages n'était pas positif. Par sécurité alimentaire des ménages, on entend la capacité de se procurer un assortiment de produits alimentaires appropriés de façon régulière et durable. En termes opérationnels, cette définition implique: a) des mesures pour renforcer et stabiliser l'accès des ménages aux produits alimentaires, la disponibilité de ces produits en toute saison et l'entreposage temporaire; b) des activités tendant à régulariser l'offre de produits alimentaires à plus long terme; c) le souci permanent d'assurer une nourriture appropriée, dans le respect des besoins nutritionnels, de l'innocuité des aliments et des préférences culturelles.

31. Sur le plan des orientations, la solution durable aux problèmes d'insécurité alimentaire chronique et de pauvreté rurale réside dans un cadre institutionnel et politique qui facilite l'accès des pauvres, notamment des femmes, aux biens de production, aux ressources et aux services d'appui. Ce sont là les principales orientations auxquelles le Fonds devrait s'attacher activement en partenariat avec d'autres organisations, y compris des ONG, par le biais de la concertation avec les pays emprunteurs et dans le cadre de ses projets et programmes ciblés sur les familles démunies.

Cibler les pauvres

32. Le ciblage a pour objectif d'assurer que les réalisations et les avantages des projets bénéficient à des groupes particuliers de ruraux défavorisés. Dans ce processus, il est tenu compte de quatre principes essentiels: a) le ciblage doit être associé à un processus participatif actif faisant intervenir la communauté tout entière pour identifier les membres du groupe cible et choisir les moyens de les atteindre; b) le ciblage doit être souple et pas trop exclusif afin de ne pas couper les groupes cibles du reste de la communauté rurale; c) le ciblage ne doit pas entraîner des distorsions injustifiées dans la fourniture de services et d'intrants; d) le ciblage doit comporter un élément de renforcement des capacités, notamment à l'intention des femmes rurales.

33. Il est plus efficace de cibler également les politiques, procédures ou institutions touchant les ruraux pauvres, étant donné que celles-ci empêchent souvent les groupes cibles désignés de bénéficier des interventions des projets. Dans ce contexte, par institutions on entend également les personnes qui les gèrent, car leur manque de sensibilité peut souvent contrecarrer les objectifs du ciblage. Une approche participative assurerait la pleine mobilisation des capacités de ces institutions.

Participation des bénéficiaires, avec des organisations de la base plus solides et renforcement des capacités

34. *La participation des bénéficiaires* assure que les projets répondent aux besoins et priorités perçus des clients, et fait d'eux des acteurs importants et non pas de simples destinataires des décisions d'investissement. En effet, elle met le client au centre des efforts de développement, garantit que les objectifs et la stratégie des projets sont en harmonie avec la culture, les usages, la législation et la tradition locales. Le succès des projets participatifs montre que la participation est un instrument de potentialisation dont les principaux éléments sont la mobilisation sociale des groupes cibles et la formation de groupements d'intérêt commun. Les organisations traditionnelles servent souvent de base concrète à la constitution de ces groupes. Dans la formulation de sa stratégie institutionnelle, le FIDA a fait de la participation des bénéficiaires son premier axe stratégique, en prévoyant des indicateurs pour assurer le suivi d'objectifs choisis.

35. *Des organisations de base plus solides.* Les projets financés par le FIDA sont censés fournir les instruments pour des modes plus approfondis de participation des ruraux pauvres à une plus large gamme de processus décisionnel par des liens partant de la base entre clients et organisations communautaires au niveau local. Les associations de producteurs et les organisations communautaires jouent un rôle important dans l'économie rurale et peuvent, pour peu qu'on leur donne l'assistance voulue, remplacer ou effectivement compléter les systèmes publics de prestation. Le renforcement des capacités des organisations à assise communautaire fait partie intégrante de pratiquement tous les projets du FIDA. Le Fonds intensifie également ses efforts pour aider les gouvernements à mettre en œuvre des politiques de décentralisation qui intéressent les organisations communautaires et villageoises, au-delà du niveau du district. La Banque mondiale s'est associée au FIDA pour aller dans cette direction. L'approche contribuerait à un service public plus efficace et transparent au niveau local.

36. *Renforcement de la capacité des institutions au service des pauvres.* Le renforcement des capacités comporte trois éléments de base: a) développement institutionnel en direction d'un ensemble plus efficace de fonction et de règles; b) développement organisationnel pour passer d'un mode informel de fonctionnement à une forme organisationnelle plus structurée, mieux équipée pour s'acquitter de ses nouvelles fonctions; c) valorisation des ressources humaines et formation. Les institutions participantes au niveau de la base ont besoin d'un appui en matière de renforcement des capacités pour jouer un rôle concret, au nom des bénéficiaires, dans le processus d'exécution, dans les mécanismes consultatifs ou directifs des projets et dans la gestion directe des composantes telles que "fonds de développement villageois". Certains pays à revenu intermédiaire disposent d'un solide appareil institutionnel destiné au secteur agricole. Toutefois la qualité et l'orientation de ces services ne répondent pas aux besoins des petits exploitants et des ruraux pauvres. Le FIDA a réussi à induire dans ce type d'institutions une réorientation sur la pauvreté. Cette démarche est considérée comme un pôle stratégique important du Fonds.

Intégrer une démarche soucieuse de l'équité entre les sexes

37. Une démarche soucieuse d'équité entre les sexes suppose une investigation sur les différentes manières dont la pauvreté est perçue par les hommes et les femmes et une réaction à celles-ci; d'étudier les différents processus par lesquels ils deviennent pauvres; et d'examiner les différents



risques et opportunités pour les hommes et les femmes qu'entraîne le développement rural. Bien que difficile à collecter et de qualité inégale, les données par sexe montrent qu'il y a plus de femmes que d'hommes pauvres. L'actuelle stratégie du FIDA dans le domaine de l'équité entre les sexes appliquée à la conception des projets se compose de neuf éléments de base: i) améliorer la quantité et la qualité des données par sexe et leur analyse; ii) protéger et renforcer l'accès des femmes à la terre et aux autres ressources naturelles; iii) remédier aux contraintes de temps et de main-d'œuvre que rencontrent les femmes; iv) améliorer l'accès des femmes aux services financiers ruraux; v) aborder les questions d'équité entre les sexes dans les systèmes technologiques agricoles; vi) donner aux femmes rurales les nouvelles compétences et l'information qui leur sont nécessaires pour renforcer leurs capacités de gain; vii) faciliter la communication et l'échange d'information entre femmes rurales, et entre elles et d'autres agents du changement économique; viii) recourir davantage aux stratégies à assise communautaire pour promouvoir la participation des femmes rurales pauvres au processus décisionnel; ix) renforcer l'efficacité avec laquelle les femmes des ménages démunis contribuent à la santé et à la sécurité alimentaire de leur famille.

38. Bien que le souci d'équité entre les sexes soit un des pivots de l'approche globale du FIDA dans la conception des projets, cela ne suffit pas à assurer que les femmes aient un accès égal aux opportunités créées par un projet et qu'elles puissent en tirer des avantages égaux. La participation des femmes doit être activement encouragée, ce qui implique un processus destiné à leur donner des moyens d'action par le biais d'activités spécifiques, d'instruments appropriés et de réformes du contexte organisationnel et de la sphère politique en harmonie avec les réalités locales. À cet égard, le souci d'équité entre les sexes (et la participation des femmes) est un "chantier en cours" au FIDA. Plusieurs donateurs bilatéraux ont apporté un appui sous forme de fonds complémentaires pour aider le FIDA à approfondir sa connaissance de l'équité entre les sexes qui est une préoccupation transsectorielle. Ainsi, le Japon, l'Italie, la Norvège et les Pays-Bas ont collaboré avec le Fonds à des activités d'intégration des femmes dans le développement.

Technologie efficace et adaptable

39. En concourant au développement et à la diffusion de technologies, le Fonds s'inspire du principe du "laboratoire à la terre" et de "la terre au laboratoire". Selon cette approche, les petits paysans sont les partenaires des chercheurs et des vulgarisateurs et c'est eux qui lancent l'initiative de procéder à l'identification des aspects techniques et à la mise au point et à la diffusion d'une technologie appropriée et adaptable.

40. La recherche financée par le FIDA s'est centrée sur les problèmes auxquels sont confrontés les paysans démunis des zones fragiles à faible potentiel. L'assistance est ciblée sur les cultures vivrières et les produits de l'élevage que produisent et consomment les ruraux pauvres. L'accent est mis sur la recherche appliquée/adaptative pour mettre au point et faire tester par les communautés agricoles de nouvelles variétés et des paquets techniques, ce qui permet aux paysans pauvres de choisir ce qui convient le mieux à leur environnement. Le FIDA a également su réorienter les priorités de recherche du GCRAI et d'autres centres de recherche afin qu'ils s'attaquent aux problèmes du développement agricole durable dans les zones à faible potentiel. Plus de 80% des programmes du GCRAI financés par le FIDA ont débouché sur des résultats qui intéressent directement les ruraux pauvres moyennant un changement technique. Certains de ces résultats ont été remarquables par leur large impact sur l'agriculture paysanne des pays en développement.

41. *Dans ce contexte, le Fonds devrait s'intéresser de plus près aux éléments suivants:*

- *Certains signes indiquent que les sols tendent à perdre de leur fertilité et les rendements à diminuer dans le monde en développement, ce qui, conjugué à l'accroissement constant de la population, pourrait provoquer une crise alimentaire à moins que les progrès de la recherche ne viennent inverser la situation. Par exemple la biotechnologie, qui intéresse*



actuellement les cultures commerciales dans le cadre de travaux menés par les centres de recherche privés des pays industrialisés, offre des possibilités d'améliorer génétiquement les variétés vivrières que cultivent les petits producteurs.

- *Les liens entre chercheurs, services de vulgarisation et besoins des paysans doivent être privilégiés, en faisant en sorte que les agriculteurs pauvres aient davantage voix au chapitre en ce qui concerne la définition des priorités de la recherche.*
- *Le savoir-faire local et la technologie traditionnelle devraient être pris en compte en décidant des programmes de recherche.*
- *La technologie devrait être adaptée et développée pour mieux répondre aux différents rôles de chaque sexe.*
- *La technologie doit viser à renforcer et diversifier le potentiel de production des systèmes agricoles pauvres en ressources.*
- *Les facteurs socioéconomiques qui entravent l'adoption de diverses techniques mises au point dans le cadre d'initiatives de recherche n'ont pas été suffisamment étudiés. Le programme d'assistance technique du FIDA (paragraphe 64) devrait accorder davantage d'attention à ce domaine.*

Accès aux biens de production, à la sécurité foncière et aux droits d'usage de l'eau

42. Une préoccupation majeure dans les approches de l'élimination durable de la pauvreté rurale est de veiller à ce que les interventions du FIDA facilitent l'accès des ruraux pauvres, et notamment des femmes, aux biens de production (terre et eau). La qualité de cet accès implique d'améliorer les capacités de négociation des ruraux pauvres pour assurer la sécurité des rapports de tenance. Ceci exige une législation agraire appropriée et la protection des droits traditionnels aux terres publiques et aux sources d'eau. Le FIDA, tirant parti des actions gouvernementales en vue d'une réforme, ainsi que des efforts de la société civile dans cette direction, a conduit diverses initiatives fructueuses dans toutes les régions. Le Département gestion des programmes du FIDA devrait collecter des données et évaluer l'expérience du Fonds pour consolider les bases en vue d'intensifier l'action dans ce domaine.

43. L'incidence de la privation de terre tout comme du chômage déguisé et déclaré ne fait que croître dans les zones rurales. Les paysans sans terre dépendent principalement de l'emploi hors exploitation et des salaires non agricoles pour vivre. Les projets du FIDA s'attachent tout particulièrement à renforcer les opportunités d'emploi de cette catégorie de la population et d'accroître leurs revenus par le biais de petites entreprises qui peuvent également raffermir les liens en amont et en aval avec le secteur agricole. Les projets de microcrédit du FIDA jouent un rôle important en fournissant aux ruraux pauvres, et notamment aux femmes, un fonds de roulement leur permettant d'entreprendre une activité lucrative. Toutefois, l'aide sous forme de crédit doit être complétée par le renforcement des capacités et l'amélioration des dispositifs de prestations à la base.

Services financiers ruraux

44. Le FIDA est particulièrement compétent dans le domaine de l'intermédiation financière et de la prestation de services financiers ruraux. Le crédit est devenu un instrument important pour faire parvenir directement les fonds des prêts FIDA aux clients afin d'accroître la productivité et les activités génératrices de revenu. Il a également permis au Fonds d'induire une réforme politique et institutionnelle visant à assurer l'accès des pauvres, particulièrement des femmes, au crédit. Les activités appuyées par le FIDA dans ce domaine ont été transposées ou reproduites à plus grande échelle par les pays bénéficiaires et d'autres donateurs. Toutefois, avec le temps, la vision du FIDA en ce qui concerne l'aide au développement du financement rural a évolué, passant du souci d'atteindre les pauvres à celui de mettre en place des systèmes de financement rural viables. Une gamme

d'organisations de services financiers - formelles et informelles, déjà anciennes et récemment créées - dotées de divers systèmes de gouvernance appuie l'accès des pauvres. L'objectif final est la mise en place d'un système intégré et viable de financement rural. Le FIDA met donc l'accent sur l'intermédiation financière, la promotion de politiques favorables et de cadres institutionnels appropriés, la diffusion des meilleures pratiques et le renforcement des compétences nécessaires à un système de financement rural axé sur le client. Une fois ces éléments en place, le système est considéré prêt pour le départ du FIDA et d'autres donateurs. À cette fin, un partenariat étroit s'est instauré entre le FIDA et le Groupe consultatif pour l'aide aux plus pauvres (GCAP) ainsi qu'une collaboration active avec plusieurs organisations bilatérales.

Prestataires de services privés et relations commerciales

45. Les liens avec les marchés jouent un rôle décisif dans la réussite des projets, en assurant des prix plus avantageux pour la production ou un approvisionnement sûr en intrants. Pour renforcer les liens commerciaux dans un environnement soumis à la loi du marché, il faut disposer d'informations commerciales fiables, d'un approvisionnement en intrants régulier et en temps utile, de structures de stockage des récoltes, de routes de desserte et d'une infrastructure de transport ainsi que d'un accès aux négociants dans un contexte concurrentiel. Le renforcement des liens pour les petits producteurs est également critique dans la perspective de la libéralisation des échanges internationaux. En fin de compte, il importe pour les petits producteurs d'avoir un avantage comparatif en offrant des produits de qualité à des prix concurrentiels. La libéralisation peut leur ouvrir de nouvelles possibilités de traiter avec le secteur par le biais de liens en amont et en aval. Les liens en amont font intervenir la collaboration avec les agro-industries et en aval des partenariats avec des sociétés de transformation et de commercialisation.

46. Dans nombre de pays, notamment en Afrique, le démantèlement des organismes para-étatiques a entraîné le retrait virtuel des services publics des zones rurales. Les projets du FIDA se sont efforcés de combler ce vide en: a) promouvant la prestation de ces services par des organisations participatives de base; b) facilitant l'entrée des fournisseurs de services privés et des petits commerçants; c) renforçant les relations commerciales avec le négoce privé. Par exemple, les compétences des associations villageoises ou de producteurs ont été renforcées pour leur permettre de dispenser des services de vulgarisation de base, prendre en charge la distribution de médicaments ou assurer des services vétérinaires. La passation de contrats directement avec des services privés de vulgarisation en Amérique latine est aussi encouragée.

C. Répondre aux enjeux dans un contexte dynamique

47. L'avantage comparatif du FIDA dépend de son aptitude à cerner les préoccupations des pauvres et à utiliser son effet de levier dans la lutte mondiale pour éradiquer la pauvreté rurale. Afin de tirer parti de ses atouts exceptionnels, le FIDA doit surveiller les indicateurs critiques de la pauvreté rurale, faire la synthèse de son riche corps de savoirs internes avec les connaissances externes, mettre l'accent sur les nouvelles contraintes auxquelles sont confrontés les pauvres, mieux comprendre la complémentarité des activités de lutte contre la pauvreté des autres acteurs du développement rural et affiner les instruments destinés à aider les pauvres à trouver des modes de subsistance en milieu rural qui leur permettent de vivre au-dessus du seuil de pauvreté.

48. Le Fonds compte, après avoir établi un bilan détaillé de son expérience pratique et consulté ses partenaires et les parties prenantes, publier son premier rapport sur la pauvreté rurale à la fin de l'année 2000. Pour maintenir le dynamisme et accroître la valeur de ses activités dans ce domaine, il complétera régulièrement cette importante étude par des mises à jour sur les nouvelles options et possibilités d'éradiquer la pauvreté rurale.

III. TRADUIRE LES OBJECTIFS D'ÉLIMINATION DE LA PAUVRETÉ RURALE EN OPÉRATIONS

A. Stratégies régionales et de pays

49. Les grands axes stratégiques du FIDA au niveau institutionnel sont traduits chaque année en stratégies régionales qui servent de base à l'articulation du programme annuel de prêts. Un aperçu des stratégies régionales pour 2000 est joint sous forme d'annexe à l'Aperçu du Programme de travail et budget du FIDA pour 2000 (EB 99/67/R.8).

50. Les stratégies régionales ont leur propre orientation et spécificité du fait qu'elles prennent en compte les récentes tendances dans chaque région. Il est ainsi accordé toute l'attention nécessaire aux besoins régionaux et aux nouvelles opportunités, en harmonie avec l'orientation générale des opérations du FIDA. En outre, les stratégies sont infléchies par l'avantage comparatif du Fonds et l'expérience qu'il a acquise au cours de ses vingt ans d'activités dans chaque région. En d'autres termes, les opérations du Fonds prennent en compte ce que l'organisation est le mieux à même de faire dans chaque région.

51. La préparation du cadre stratégique de pays est devenue une étape capitale dans les opérations du Fonds. (phrases reportées au paragraphe 25). Ces cadres servent de point de départ utile pour identifier les possibilités de partenariat stratégique avec une large gamme d'autres parties prenantes sur les bases de la complémentarité et de la convergence, et d'établir des liens avec les mécanismes de coordination au niveau des pays, comme le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et le cadre de développement intégré (paragraphe 7 et 25).

B. Affectations nationales et régionales

Affectations régionales

52. La répartition des prêts annuels par région suit le schéma de programme de prêts indiqué dans le Programme de travail et budget annuel du FIDA. Au cours de la période 1985-1998, l'Afrique subsaharienne a reçu 38% des prêts totaux, l'Asie et le Pacifique 30%, l'Amérique latine et les Caraïbes 16% et le Proche-Orient et l'Afrique du Nord 18%. À sa soixante-sixième session en avril 1999, le Conseil d'administration a créé un comité ad hoc sur les allocations régionales, composé de neuf membres, qui examinera le niveau de référence de la part des prêts annuels alloués à chaque région et formulera à cet égard des recommandations à l'intention du Conseil. La Consultation s'est déjà penchée sur un rapport intérimaire présenté par le Président du comité et elle a noté que les recommandations sont dans l'ensemble conformes aux allocations approuvées à l'origine par le Conseil d'administration. Le rapport final a été soumis à la soixante-septième session du Conseil d'administration pour examen (EB 99/67/R.10), époque à laquelle le Conseil a pris note des recommandations de la Consultation et est convenu de revenir sur cette question après l'adoption du rapport de la Consultation par le Conseil des gouverneurs.

Critères de prêt et de performance par pays

53. Le Fonds accorde des prêts à ses États membres en développement à des conditions particulièrement favorables, intermédiaires et ordinaires. Contrairement aux autres IFI, les ressources du FIDA sont entièrement consacrées à l'agriculture et au développement rural. Les critères adoptés pour déterminer les conditions et modalités sont clairement énoncés dans les Principes et critères en matière de prêts (section IV), tels qu'amendés par le Conseil des gouverneurs à sa vingt et unième session en 1998 (dernières modifications). D'après ce texte, le principal critère pour déterminer les conditions d'un prêt est le PNB par habitant aux prix de 1992 du pays membre emprunteur (ou le cas échéant son PIB par habitant).

54. Le FIDA devrait concentrer ses ressources dans les pays pauvres et veiller à ce que leur part de prêts à des conditions particulièrement favorables ne soit pas inférieure à 67%. La Consultation a prié le Fonds d'établir des critères pour déterminer les circonstances dans lesquelles les prêts à des conditions particulièrement favorables pourraient aller à d'autres pays en proposant un plafond sur la proportion de fonds ainsi alloués. Les pays qui empruntent à des conditions ordinaires contribuent de manière non négligeable aux rentrées du FIDA, lui permettant ainsi de renforcer ses niveaux globaux de prêt.

55. Les prêts aux pays membres sont décidés dans le cadre de la préparation du schéma de programme de prêts annuel. Ce programme prend en considération des éléments tels que: a) la concordance avec les cadres stratégiques régionaux et par pays; b) la performance de l'exécution du portefeuille actif des pays; c) la situation des pays quant au remboursement du capital et au versement des intérêts; d) la fréquence des prêts au cours des dernières années et la date du dernier prêt; e) les opportunités de projets et l'incidence de la pauvreté.

56. *La performance des pays en matière d'exécution des projets* est un des facteurs déterminant la fréquence des prêts du FIDA et le niveau des ressources allouées. Les rapports de supervision soumis par l'institution coopérante, les propres évaluations du FIDA et rapports d'examen du portefeuille, conjugués aux conclusions des visites sur le terrain effectuées par les chargés de portefeuille de pays constituent la base d'une telle analyse. Le processus est supervisé par le Président adjoint chargé du Département gestion des programmes. De graves contraintes en matière d'exécution ou des indications continues du manque d'engagement de la part de l'emprunteur devraient avoir une incidence sur le niveau des prêts. *Toutefois, la Consultation a noté que dans nombre de cas les problèmes de performance sont liés à des facteurs externes ou à des carences institutionnelles auxquelles les projets du type FIDA sont à même de remédier. Néanmoins, il est recommandé que le FIDA, en examinant ses critères d'affectation des ressources:*

- *accorde un juste poids à la performance des pays dans l'exécution des projets;*
- *en concertation avec les administrateurs des projets qu'il finance et ses institutions coopérantes, affine la série d'indicateurs communs actuellement utilisés à cet effet;*
- *adopte à cette fin un programme glissant sur trois ans comme cadre de travail flexible.*

57. Le rôle d'un *environnement porteur* dans la réussite des projets financés par le FIDA et la gamme des questions relevant des grandes orientations susceptibles d'avoir une incidence opérationnelle directe pour le Fonds ont été évoqués à la section II, A. L'accent mis par le FIDA sur l'amélioration de la gouvernance locale ainsi que sur la promotion des processus participatifs et des institutions capables de renforcer l'intervention des pauvres dans la prise de décisions et donc leurs moyens d'action revêt une importance particulière. En bref, en tant qu'institution multilatérale, le Fonds base ses décisions sur une appréciation objective de sa capacité à atteindre effectivement les ruraux pauvres par le biais de son assistance financière, même lorsque le cadre d'action du gouvernement ne s'y prête pas pleinement sous sa forme actuelle. Néanmoins, le Fonds n'a pas toujours réussi à évaluer convenablement le cadre d'action ou à l'infléchir par le biais de ses opérations et du dialogue avec les emprunteurs. Les propres évaluations du FIDA, ses rapports d'examen de portefeuille et de supervision ont fait état de cas où l'impact négatif du cadre d'action et des facteurs institutionnels ont compromis l'avancement et l'incidence des projets. Le FIDA entend saisir l'occasion de travailler étroitement avec le gouvernement et de devenir ainsi un moteur des réformes. Parfois une telle démarche peut impliquer un dialogue soutenu pour établir des rapports de confiance réciproque. Toutefois, le Fonds peut renoncer à accorder un prêt si de graves contraintes relevant de l'environnement politique risquent d'entraver la réalisation des objectifs de ses projets. Ainsi le FIDA a suspendu la mise en route d'un projet ou reporté la signature d'un accord de prêt tant



qu'il n'avait pas obtenu du gouvernement les assurances que diverses contraintes seraient levées, notamment en assouplissant certaines politiques commerciales pour permettre la participation effective du secteur privé, en garantissant la sécurité foncière pour les bénéficiaires du projet, et en facilitant la participation des ONG et des organisations de base à l'exécution du projet (paragraphe 17-26).

58. *La Consultation, prenant en compte les résultats des propres évaluations du FIDA, souligne donc la nécessité d'amélioration continue par le Fonds et la mise en place d'un processus qui faciliterait le suivi de sa performance dans ce domaine (section VI).*

Prêts aux pays à revenu intermédiaire

59. *La pauvreté dans les pays à revenu intermédiaire d'Amérique latine.* Dans de nombreux pays à revenu intermédiaire de la région, la répartition inégale des revenus conjuguée à une forte croissance économique rend particulièrement difficiles sur les plans économique et social les efforts pour remédier à la pauvreté, de plus en plus marquée en milieu rural. C'est dans deux des plus grands pays à revenu intermédiaire, le Brésil et le Mexique, que l'on trouve la plus forte concentration de ruraux pauvres d'Amérique latine – près de 60%. Au processus accéléré de privatisation et à la vulnérabilité accrue des petits producteurs et des populations autochtones face aux marchés s'ajoutent de graves iniquités dans la répartition des terres et des disparités dans les revenus, qui créent des tensions sociales. En conséquence, de nombreux gouvernements de la région comptent sur l'aide du FIDA pour travailler avec les ruraux pauvres. Des programmes novateurs contribuent à stabiliser et améliorer leur productivité et leurs revenus, pendant cette période instable de transition économique et sociale. Par ailleurs, de nombreux pays de la région ont mis en œuvre avec succès des programmes de privatisation des services ruraux. Ces expériences sont très utiles pour le FIDA qui les reproduit dans d'autres pays.

60. *Problèmes liés à la dégradation de la base de ressources dans les pays à revenu intermédiaire du Proche-Orient et d'Afrique du Nord.* Dans cette région, les principaux problèmes concernent l'aménagement des parcours dans les zones marginales à faibles précipitations, où la pression élevée exercée par le bétail dégrade rapidement l'environnement et réduit la productivité. Dans le cadre de ses opérations en Jordanie, au Maroc, en Tunisie et en Syrie, le FIDA a testé un certain nombre d'approches novatrices et participatives visant à remédier à la pauvreté rurale chronique qui sévit dans ces pays. L'expérience qu'il a acquise a enrichi ses connaissances, qui présentent un grand intérêt pour les pays d'Afrique subsaharienne confrontés à des problèmes analogues de dégradation des terres et de pauvreté. Il est donc important que le FIDA continue à mener activement des opérations de prêt dans ces pays.

61. *Renforcer l'effet multiplicateur des prêts du FIDA.* Les gouvernements de nombreux pays à revenu intermédiaire de diverses régions sont disposés à accepter des prêts à des conditions ordinaires pour s'attaquer à leurs problèmes de pauvreté sur la base de l'expérience et des connaissances spécifiques du FIDA dans ce domaine. Il est important de souligner que, dans ces pays, la part des coûts des projets couverte par les ressources intérieures est beaucoup plus élevée que le montant des prêts du FIDA. Il ressort d'une évaluation globale du portefeuille de prêt du FIDA que pour une contribution de 26% du Fonds et un cofinancement de 31%, cette catégorie de pays a assumé en moyenne 43% du coût total des projets. En outre, du fait des capacités institutionnelles plus solides de ces pays l'impact et l'élargissement ultérieur des projets ont été dans l'ensemble majeurs. Les investissements du Fonds créent donc un effet multiplicateur notable sur le plan des apports financiers et des mesures prises.

Autres demandes sur les ressources du FIDA destinées aux prêts

62. *Nouveaux pays membres emprunteurs.* Le nombre des membres du Fonds a augmenté, avec, depuis 1992, 14 nouveaux États appartenant pour la plupart à l'Europe de l'Est et à l'Asie centrale. Les zones rurales d'un grand nombre d'entre eux sont sérieusement frappées par la pauvreté, aggravée par la dégradation des services agricoles publics. L'expérience du FIDA en matière de développement rural et de lutte contre la pauvreté et sa connaissance d'approches spécifiques et de problèmes interdépendants (section II, B) sont particulièrement utiles pour ces pays. Comme ils bénéficient de l'aide internationale pour introduire des réformes macroéconomiques majeures et mettre en place l'infrastructure de base, ils se tournent vers le FIDA pour recevoir une aide dans la tâche essentielle que représente la construction de leur économie rurale. Les ressources du FIDA ne pourront suffire à combler le déficit financier correspondant à leurs besoins. Mais, fort de son expérience dans d'autres pays, le Fonds peut aider les nouveaux États membres à adopter des approches pragmatiques pour résoudre les problèmes structurels qui entravent la croissance de leurs économies rurales. *Reconnaissant au FIDA cette compétence, le Comité ad hoc sur les allocations régionales a recommandé qu'une part spécifique du programme annuel de prêts du Fonds soit affectée à ce groupe de pays.*

63. *Assurer la soudure entre le relèvement au sortir d'une crise et le développement à long terme.* Un certain nombre de pays d'Asie de l'Est ont vu leurs acquis en matière de réduction de la pauvreté rurale balayés par la crise financière qui les a frappés au milieu de 1997. Les pays asiatiques ont également subi les contrecoups du phénomène *El Niño*. En outre, la base de ressources des ruraux pauvres et des populations indigènes dans les hautes terres et les zones montagneuses d'Asie est aussi sujette à une forte dégradation. L'ouragan Mitch en Amérique centrale, les conflits internes, les catastrophes naturelles et le fléau du SIDA en Afrique et dans d'autres pays en développement menacent de réduire à néant les progrès réalisés au fil des ans. Ces pays se tournent vers le FIDA pour qu'il les aide à faire en sorte que les crises n'éliminent pas les avantages durement acquis. Le FIDA n'axera pas son action sur les opérations de secours mais sur une aide au redressement économique des pauvres en rétablissant leur capacité de production. Le Fonds a également examiné les possibilités de renforcer son action en faveur des populations indigènes et autres groupes marginalisés de ruraux pauvres dans les hautes terres et zones montagneuses d'Asie par la promotion d'une agriculture axée sur la régénération et le développement de la foresterie. Dans tous ces cas, l'assistance peut être apportée dans le cadre des projets en cours, moyennant leur structuration, ou par le biais de nouveaux prêts, associés à une utilisation judicieuse de dons dans certains cas particuliers. On escompte que l'avantage comparatif du Fonds, en termes de savoirs, d'expertise et de partenariats, se traduira par des avantages allant au-delà de son aide financière directe. C'est pourquoi le Conseil d'administration du FIDA a examiné et adopté un plan directeur pour les opérations du Fonds qui reflète cette ambition. *Toutefois, la Consultation recommande que le Fonds, dans la mesure du possible, tire parti de ressources supplémentaires pour apporter une réponse correspondant à l'ampleur des besoins de ces pays.*

C. Gestion du programme de dons

64. Le programme d'aide du FIDA comprend, comme celui d'autres IFI, un volume limité de financement sous forme de dons. Le Conseil d'administration a limité les dons à 7,5% du total du programme de travail approuvé (prêts et dons) à cette fin. Cette forme d'aide doit être utilisée lorsqu'il n'est pas facile d'accorder un prêt, par exemple dans le cas d'activités au niveau international ou régional auxquelles participent un certain nombre de pays ou des parties prenantes très diverses. Parallèlement, le programme de dons devrait renforcer le programme de prêts et son impact. Les ressources disponibles pour les dons étant limitées, elles doivent être utilisées de façon judicieuse et stratégique. Depuis les premières années d'activité du FIDA, le Conseil d'administration a orienté l'utilisation de ces ressources sur quatre grandes activités: a) aider les États membres à élaborer et exécuter des projets; b) soutenir la recherche et la formation agricoles aux niveaux



international et régional; c) appuyer, sur une base sélective, les prêts accordés aux pays frappés par des catastrophes naturelles ou causées par l'homme; enfin, d) élargir la coopération du FIDA avec les ONG dans le domaine du renforcement des institutions ou de l'application expérimentale d'approches novatrices intéressant les opérations du Fonds.

65. Ces dernières années, diverses mesures ont été prises pour améliorer la gestion des dons en ce qui concerne les modalités et le fond. Le processus de triage et de sélection a été rationalisé: les propositions de dons font l'objet d'un examen sélectif dès le stade de la conception et celles qui sont retenues pour être introduites dans la réserve de projets sont étudiées par une équipe interdépartementale au stade de l'élaboration. L'ensemble du processus est également axé sur l'application de critères objectifs: i) lier une proposition de don à des objectifs stratégiques spécifiques; ii) établir une corrélation claire entre les apports financés par des dons et les résultats attendus; iii) établir un plan bien défini de suivi des résultats.

66. Le FIDA a procédé à plusieurs examens de l'orientation et des résultats de certaines catégories de financement sous forme de dons, en particulier en faveur de la recherche agricole et de la formation aux niveaux international et régional. À l'exception d'un important programme régional de formation agricole (Programme de formation à la gestion agricole pour l'Afrique – AMTA), il n'a pas encore effectué d'évaluation systématique ou complète de ses programmes de dons. Cependant, il a récemment entrepris en collaboration avec la Banque mondiale une évaluation des principales techniques agricoles qu'il a appuyées par le biais du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI). En outre, le Fonds procède à la formulation de sa future politique et stratégie de financement par dons sur la base de consultations avec le Conseil d'administration. Dans ce contexte, le Conseil d'administration a été saisi d'un projet de document intitulé "Principes fondamentaux et stratégie du FIDA en matière de financement sous forme de dons" à sa session d'avril 1998, puis un séminaire a été organisé avec le Conseil d'administration sur le même sujet. Une version révisée du document sera soumise au Conseil à sa session de mai 2000; elle prendra notamment en compte les vues exprimées par le Conseil d'administration, un audit complet du Programme de coopération élargie avec les ONG, un examen d'ensemble du programme de dons par le Bureau de la vérification interne des comptes ainsi qu'un nouvel examen de l'adéquation des ressources affectées à l'élaboration des projets et des programmes en ce qui concerne leur volume et leur portée. Il proposera également une orientation stratégique pour l'utilisation des ressources consacrées aux dons.

IV. RENFORCER L'EFFICACITÉ OPÉRATIONNELLE DU FIDA DANS L'ÉLIMINATION DE LA PAUVRETÉ RURALE

A. Mettre en œuvre la vision, la mission et la stratégie institutionnelle du FIDA

67. Le processus de réingénierie du FIDA avait pour objectif d'améliorer les capacités institutionnelles à gérer le changement. Au cœur de ce processus était l'énoncé de la "Vision du FIDA" pour affiner son orientation et ses objectifs futurs. Une stratégie institutionnelle identifiant cinq grands axes a ensuite été adoptée. Ces axes ont été traduits en objectifs, plans d'action et cibles détaillés par chaque unité de l'organisation, selon son domaine de compétences. Les plans d'action sont fondés sur des objectifs quantifiables assortis d'un calendrier précis. Des fiches de pilotage servent à suivre les résultats par rapport aux objectifs, afin d'assurer la transparence et la focalisation de l'action tout en assurant le respect des obligations. Un système permettant d'évaluer l'efficacité de la performance et de prendre des mesures correctrices en temps utile en cas de dérive a ainsi été mis en place. En outre, pour permettre de procéder aux modifications et ajustements nécessaires, les axes et objectifs institutionnels sont périodiquement réexaminés et analysés dans le cadre d'un processus participatif au sein de l'organisation.

B. Rationalisation du cycle des projets

68. Un des éléments essentiels de la rationalisation du cycle des projets a été d'axer leur conception sur les bénéficiaires et les interventions du Fonds sur les résultats. Il faut que soit établi un lien entre conception, performance et supervision, et ce lien est le sentiment de propriété qu'ont les bénéficiaires. Les concepteurs de projets doivent prévoir des instruments qui assurent la souplesse, la cohérence et des points de contrôle pour surveiller et corriger la performance. Un des moyens permettant d'assurer la concordance interne entre les apports et les résultats des projets au regard des objectifs de programme consiste à utiliser davantage les cadres logiques à différentes phases du cycle des projets. Les personnels des projets suivent actuellement une formation dans ce domaine ainsi qu'à d'autres techniques connexes.

C. Amélioration du processus budgétaire et efficience accrue

69. La principale étape du processus de réingénierie du FIDA a consisté à mettre en place un système de gestion stratégique qui permet de définir des mesures de performance cohérentes et de les relier à quatre processus fondamentaux: planification, élaboration du budget, exécution du budget et évaluation de la performance en termes d'objectifs effectivement atteints tant quantitativement que qualitativement.

70. L'élément essentiel du système de gestion stratégique est la mesure de la performance qui sous-tend le système. La stratégie institutionnelle est étroitement liée à la préparation du programme de travail et budget annuel du Fonds. Le but est de veiller à ce que les objectifs stratégiques du FIDA déterminent les allocations budgétaires, tout en continuant à privilégier la rentabilité.

71. La rentabilité est un indicateur important de l'efficience du processus. Les bons résultats obtenus par le FIDA à cet égard apparaissent dans le budget administratif de 1999 qui est de nouveau fondé sur une croissance réelle zéro. À quatre années de réduction sensible du budget (1993 à 1996) ont succédé trois années de croissance réelle zéro. C'est ainsi que le budget du Fonds et ses coûts d'élaboration des projets exprimés en dollars sont actuellement inférieurs de 17% à leur niveau de 1993. Pendant la même période, le programme de travail du FIDA (c'est-à-dire les projets mis en œuvre pour les ruraux pauvres) a augmenté de 35%, passant de 350 millions à 473 millions de USD.

D. Renforcement de la gestion et de la supervision du portefeuille

72. Une approche systématique a été mise en place pour examiner la performance du portefeuille du FIDA à différents niveaux de gestion. Un rapport synthétique d'état d'avancement des projets a été introduit à titre expérimental en 1997 et appliqué à toutes les régions en 1998. Il se caractérise par des indicateurs quantitatifs, qui seront complétés au cours des années à venir par des indicateurs qualitatifs. C'est un outil permettant une évaluation plus méthodique de la performance des projets, qui met en lumière les éléments clés de l'exécution et les mesures correctives proposées, rendant ainsi plus dynamique la procédure d'examen du portefeuille. Ces rapports sont maintenant intégrés dans la base de données institutionnelle pour l'examen du portefeuille de projets du Fonds. Cette nouvelle approche a permis de repérer les projets dont la performance est insuffisante et de détecter les aspects potentiellement problématiques des projets dont la performance est apparemment satisfaisante. Pour tous les projets de ce type, le Fonds applique diverses méthodes pour remédier aux problèmes d'exécution, moyennant une meilleure coordination avec les institutions coopérantes, un appui à la mise en œuvre et des améliorations de la conception des projets à mi-parcours ou à l'occasion d'autres bilans périodiques.

73. Globalement, la performance du portefeuille a enregistré des améliorations encourageantes. Il convient de noter que les décaissements annuels des prêts du programme ordinaire du FIDA ont augmenté de 85% entre 1995 et 1998. Des 211 projets en cours du portefeuille, quelque 55 ont été



classés comme ayant d'importants problèmes mais allant en s'améliorant, et dix autres comme ayant d'importants problèmes sans amélioration aucune. Les projets appartenant à cette dernière catégorie sont généralement ceux qui ont été sérieusement touchés par des facteurs sur lesquels les responsables des projets ne peuvent agir, comme les catastrophes naturelles ou les troubles civils. L'ampleur des dommages matériels dans ces cas rend extrêmement difficile la réalisation des objectifs des projets pendant la période d'exécution envisagée. En revanche, les projets classés comme ayant des problèmes importants mais dont la situation s'améliore présentent une large gamme de difficultés d'exécution qui sont pour l'essentiel maîtrisées. La proportion de projets sous-performants constitue un bilan positif comparé aux résultats d'autres IFI, compte tenu que les projets du FIDA ont des caractéristiques uniques qui influent sensiblement sur leur exécution, notamment la capacité institutionnelle relativement plus réduite des organismes d'exécution qui s'occupent des ruraux pauvres, le temps requis pour mobiliser l'appui des organismes d'exécution et la participation des bénéficiaires, et le fait que les zones d'intervention du FIDA sont généralement à l'écart des principales activités de projet.

E. Mécanisme flexible de financement

74. Ce mécanisme a pour objectif primordial d'assouplir la conception et l'exécution des projets afin: a) d'adapter le cadre temporel des projets à la poursuite d'objectifs de développement à long terme lorsqu'une période d'exécution plus longue (10 à 12 ans) est jugée nécessaire pour les réaliser; b) de maximiser la participation des bénéficiaires impulsée par la demande; c) de renforcer les capacités à la base; d) de veiller à la mise en place des mécanismes de contrôle financier et de programmation indispensables afin que les fonds soient gérés judicieusement et les objectifs de développement atteints. L'introduction de ce mécanisme doit aussi permettre au FIDA de mieux répondre aux demandes d'États membres souhaitant un engagement à plus long terme pour poursuivre des objectifs de développement convenus d'un commun accord. Il montrera concrètement l'intérêt que porte le Fonds à l'élaboration d'une gamme plus large d'instruments de prêt mieux adaptés aux divers besoins de financement des pays bénéficiaires. Ce mécanisme prévoit un processus de conception détaillé couvrant le cycle initial des activités de projet, assorti d'une série de conditions clairement définies qui "déclenchent" le passage aux cycles suivants et un renforcement du suivi et de l'évaluation (S&E) pour veiller à ce que les projets aillent bien dans le sens des objectifs immédiats et à long terme.

F. Renforcement de la fonction d'évaluation

75. Au cours des dix dernières années, le FIDA a mis au point une série d'instruments pour l'évaluation des projets à mi-parcours et à l'achèvement ainsi que pour les évaluations de portefeuilles de pays et les évaluations thématiques. Récemment, la fonction d'évaluation a aussi connu une autre évolution: tout en faisant toujours de la transparence l'une de leurs principales caractéristiques, les évaluations du FIDA sont de plus en plus axées sur les enseignements dégagés. Ils sont stockés dans un réseau de savoirs électronique qui permet de gérer les informations et de les diffuser à l'intérieur du FIDA et à d'autres organismes et partenaires du développement.

76. Afin de favoriser l'acquisition de savoirs au FIDA, le processus d'évaluation est actuellement réorganisé autour d'équipes d'apprentissage, ou "communautés de praticiens", composées des principales parties prenantes du Fonds même et de l'extérieur. Ce sont ces équipes, plutôt que les consultants spécialistes de l'évaluation, qui sont désormais invitées à élaborer de concert des recommandations utiles et à dégager les enseignements. En outre, ces équipes doivent se mettre d'accord sur l'action consécutive nécessaire pour que les résultats de l'évaluation contribuent à améliorer la qualité et l'efficacité des opérations du FIDA. Il est nécessaire d'exploiter systématiquement les évaluations pour acquérir le genre de savoir dont le Fonds a besoin pour poursuivre sa mission dans le respect de ses valeurs et de sa vision. Cette tâche sera confiée à des "groupes d'évaluation thématique" qui se pencheront sur des sujets comme la viabilité, la rentabilité de l'impact, la capacité du Fonds à innover et à reproduire et élargir les projets probants. Ces groupes

auront également pour tâche d'examiner d'autres approches méthodologiques pour les évaluations participatives et pour l'analyse de l'efficacité des projets. Ces nouvelles approches impliqueront que la culture de l'évaluation au FIDA soit orientée sur l'utilité concrète de cette fonction et qu'elle encourage le travail d'équipe, l'apprentissage et le partage des savoirs avec d'autres.

G. Approche institutionnelle de la gestion des savoirs

77. Les opérations relatives aux projets et aux portefeuilles du Fonds et les processus connexes - cycle d'élaboration des projets, équipes d'élaboration des projets, le comité d'examen technique et le comité chargé des stratégies opérationnelles - constituent des sources essentielles de savoirs. Toutefois, le potentiel d'enseignement de ces processus n'est pas exploité systématiquement et entièrement, en partie du fait que la gestion des savoirs est organisée principalement sur la base des pays et des régions. On propose maintenant que les savoirs opérationnels soient rassemblés et gérés par des groupes thématiques interpays et interrégions. Cette formule complétera l'approche d'acquisition et de mise en commun des savoirs tirés des évaluations qui a été évoquée à la section précédente, et permettra au Département gestion des programmes et au Bureau de l'évaluation de collaborer étroitement dans le domaine de la gestion des savoirs. Au niveau institutionnel, il est nécessaire d'adopter une vue d'ensemble de la fonction "savoirs", avec le concours de créateurs internes de savoirs et d'autres partenaires. On s'attachera à approfondir et conceptualiser les connaissances acquises sur le terrain ainsi que les résultats des travaux thématiques entrepris dans le contexte des enseignements tirés des évaluations et des opérations.

H. Évaluation des résultats et de l'impact des projets/programmes

78. La Consultation a examiné l'étude intitulée "Analyse de l'efficacité de quelques projets du FIDA". Cette étude, qui portait sur un échantillon de 38 projets, concluait que 35 d'entre eux avaient considérablement amélioré le revenu et le niveau de vie des bénéficiaires. Des éléments de 21 projets ont été reproduits par le Fonds et bon nombre de ces projets sont répétés et élargis par d'autres organismes de développement. La Consultation a également examiné une étude sur les besoins futurs en ressources du Fonds effectuée par le grand cabinet conseil international Deloitte & Touche. Le résumé et les conclusions de l'étude sont reproduits à l'annexe II ci-après.

I. Initiatives mondiales dans lesquelles le FIDA joue un rôle majeur

79. Vers le milieu des années 90, le FIDA a joué un rôle actif dans le lancement et la mise en place de deux grands partenariats mondiaux: la Coalition populaire pour éliminer la faim et la pauvreté et le Mécanisme mondial de la Convention sur la lutte contre la désertification.

- **La Coalition populaire pour éliminer la faim et la pauvreté** est un consortium d'institutions multilatérales (FIDA, Banque mondiale, FAO, Programme alimentaire mondial (PAM) et Commission européenne) et d'organisations de la société civile, créé en novembre 1995 pour mobiliser et renforcer les capacités des organisations de la société civile en matière de réduction de la pauvreté rurale. Elle a pour principale priorité de faciliter l'accès des ruraux pauvres aux biens de production (terre et eau). À cette fin, la coalition a mis en place un réseau de savoirs sur la réforme agraire qui rassemble, évalue et diffuse l'information sur les pratiques les plus prometteuses en matière de réforme agraire appuyée par le marché et sur les initiatives de la société civile.
- **Le Mécanisme mondial de la Convention sur la lutte contre la désertification** a été créé pour faciliter la mobilisation et l'acheminement de ressources importantes destinées à appuyer la mise en œuvre de la Convention. En reconnaissance des savoirs institutionnels du Fonds et de ses compétences à résoudre les difficultés inhérentes à la mise en œuvre de la Convention, le FIDA a été choisi pour accueillir le Mécanisme mondial qui aujourd'hui



est pleinement établi et fait partie organique du Fonds tout en étant doté d'une identité distincte. Le Directeur général du Mécanisme fait directement rapport au Président du FIDA. Le FIDA, la Banque mondiale, le PNUD, la FAO, le PNUE, le Secrétariat de la Convention et des banques régionales de développement appuient en partenariat les opérations du Mécanisme mondial.

80. *La Consultation a souligné l'importance de solides liens opérationnels entre ces deux initiatives et les propres opérations du FIDA. Elle a en particulier insisté sur la nécessité pour le Fonds d'assurer l'efficacité et l'efficience des activités du Mécanisme mondial de la Convention.*

V. GESTION DE LA BASE DE RESSOURCES DU FIDA: RESSOURCES NÉCESSAIRES POUR RÉALISER LES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT

A. Gérer les rentrées de fonds: arriérés et Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés

81. Le montant total des arriérés dus au titre du principal des prêts, des intérêts et commissions de service s'établissait au 31 décembre 1999 à 55,9 millions de USD. Les arriérés accumulés depuis la création du FIDA représentent 3,5% des rentrées totales. Le Fonds prend des mesures énergiques pour réduire les impayés. Lorsque les pays règlent leurs arriérés, ils sont habilités à recevoir de nouveaux prêts – facteur qui doit être pris en compte pour calculer les besoins futurs en ressources du Fonds.

82. L'Initiative pour la réduction de la dette des PPTE a été lancée en 1996 pour alléger la dette multilatérale qui compromet la poursuite de l'ajustement structurel et de la lutte contre la pauvreté dans les pays pauvres. Le FIDA participe à cette initiative, au cas par cas, tout en contribuant également à la mise au point du dispositif. Jusqu'ici, il s'est engagé à réduire la dette à son égard de 24,5 millions de USD au total pour sept pays. Le coût maximum de la participation du FIDA à l'initiative PPTE était estimé à 60 millions de USD. Toutefois, de récentes informations reçues de la Banque mondiale/Fonds monétaire international (25 juin et 26 juillet 1999) indiquent que le cadre original de l'initiative PPTE a subi les modifications suivantes à la suite de la réunion du G8 à Cologne: a) allègement plus marqué de la dette, en abaissant le ratio VAN de la dette par rapport aux exportations à 150% (au lieu de 200-250%) et VAN de la dette par rapport aux recettes à 250%, en établissant les objectifs d'allègement de la dette au point de décision et en appliquant rétroactivement le nouveau cadre; b) élargissement de l'initiative à 36 PPTE plutôt qu'à 29. En excluant le Libéria, la Somalie et le Soudan, les estimations préliminaires indiquent une augmentation du coût total de l'initiative PPTE qui passe de 12,5 milliards de USD à 27,4 milliards de USD en VAN de 1998, tandis que le coût pour les crédettes multilatéraux passe de 6,2 milliards de USD à 13,3 milliards. Dans le cadre de l'Initiative PPTE renforcée, le FIDA devrait apporter un montant estimatif de 260 millions de USD (en VAN de 1998) au titre de l'allègement de la dette.

83. *La Consultation recommande que le FIDA participe pleinement à l'Initiative renforcée PPTE. Le Conseil d'administration devrait définir les modalités financières et les procédures de la participation susmentionnée, notamment par le biais: des ressources du FIDA; du Fonds fiduciaire pour l'Initiative PPTE administré par la Banque mondiale; et du Fonds fiduciaire du FIDA pour l'Initiative PPTE. Ce faisant, il faudrait s'attacher dûment à minimiser l'impact sur le programme annuel de prêts du FIDA. Le Fonds devrait contribuer pleinement au processus de mise en place de stratégies de réduction de la pauvreté par les pays habilités, compte tenu de son expertise dans le domaine de la lutte contre la pauvreté rurale. Les pays membres qui sont en mesure de le faire devraient être invités à appuyer l'Initiative PPTE renforcée par l'intermédiaire du Fonds fiduciaire de la Banque mondiale pour l'Initiative PPTE, en affectant explicitement leurs contributions à la dette à l'égard du FIDA, ou par celle du Fonds fiduciaire du FIDA pour l'Initiative PPTE.*

B. Maximiser le revenu des placements: gestion des tirages et des liquidités

84. Dans le souci de maximiser le revenu de ses placements, le FIDA a ces dernières années révisé sa politique et ses directives en matière de placements, qui étaient exclusivement en obligations d'État pour passer à un assortiment de divers instruments. Le portefeuille, qui se chiffrait au total à 2,3 milliards de USD à la fin de 1998, a produit des revenus s'établissant en moyenne à 8,5% en 1998 (7,5% en 1997). Cette nouvelle politique devrait permettre d'accroître à terme la moyenne des recettes mais risque d'entraîner de plus grandes fluctuations d'une année sur l'autre.

85. Les mesures prises pour renforcer le revenu des placements risquent d'être vaines si le portefeuille de placements du Fonds perd une grande partie de sa valeur. À l'heure actuelle, la croissance du portefeuille est limitée par la politique de tirage de 35%; en d'autres termes 35% des besoins de décaissement annuels sont couverts par tirage sur les contributions des États membres contre 100% avant 1993. Le FIDA subit de ce fait un fort manque à gagner sur le revenu de ses placements, une de ses trois principales sources de fonds. Le cabinet Deloitte & Touche suggère dans son étude que le relèvement du pourcentage de tirage pourrait constituer un des moyens les plus efficaces de renforcer la position financière du Fonds.

C. Volume de reconstitution et partage de la charge

(à insérer)

D. Notification des contributions

(à insérer)

E. Mécanismes du marché permettant de renforcer les engagements

86. Le FIDA a commencé à étudier la possibilité de recourir au capital privé pour renforcer ses engagements dans le moyen à long terme. La Consultation a accueilli favorablement les divers exposés sur les mécanismes du marché présentés en juillet et octobre 1999. Le dernier a donné au personnel de la Société financière internationale l'occasion de faire connaître son expérience à la Consultation et de préciser le potentiel qu'offre la *titrisation* au FIDA, quoique la Consultation ait recommandé d'adopter une démarche prudente à l'égard de ce mécanisme. Elle a en outre demandé au FIDA d'examiner la possibilité d'accroître le financement provenant d'autres sources que les donateurs.

VI. RECOMMANDATIONS

87. La Consultation a reconfirmé que le Fonds, grâce à sa focalisation exclusive sur la réduction de la pauvreté rurale et aux connaissances qu'il a acquises, peut continuer à jouer un rôle unique dans l'éradication de la pauvreté au niveau mondial. Ce rôle devrait lui permettre de contribuer efficacement à la réalisation de l'objectif de réduction de la pauvreté fixé pour l'an 2015. Mais cela dépendra de son aptitude à renforcer son avantage comparatif et à infléchir l'orientation des politiques et des flux de ressources pour s'attaquer aux problèmes de pauvreté rurale et d'insécurité alimentaire des ménages. À cette fin, les principales recommandations sont énoncées ci-après:

A. En ce qui concerne sa politique générale, le FIDA devrait:

- i) adopter une approche alignée sur le cadre de développement intégré et sur le plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, sans perdre de vue son mandat spécifique, et veiller à ce que l'environnement politique et institutionnel des



pays bénéficiaires potentiels soit pleinement pris en compte pour décider du niveau et de la forme de l'assistance (paragraphe 19, 23 et 24);

- ii) assurer, en collaboration avec les organismes gouvernementaux pertinents des pays emprunteurs, la participation la plus complète des futurs bénéficiaires et autres parties prenantes à la conception et à l'exécution des projets (paragraphe 24 et 34);
- iii) faire en sorte que les COSOP mettent en évidence les aspects des politiques nationales et sectorielles pertinents pour la réussite des programmes et contiennent des conclusions sur de nouvelles propositions de projets reflétant cette analyse (paragraphe 20, 23-26);
- iv) prendre en compte les résultats de ses propres évaluations, améliorer l'aptitude de l'organisation à analyser l'environnement politique et les moyens de l'infléchir par le biais de ses opérations et du dialogue avec les emprunteurs (paragraphe 57-58);
- v) accorder le poids qui convient à la performance des emprunteurs en matière d'exécution lorsqu'il s'agit de décider de l'allocation des ressources (paragraphe 56).

B. S'agissant des approches spécifiques et de l'impact, le FIDA devrait:

- i) améliorer l'efficacité de son approche de la réduction de la pauvreté rurale en intensifiant la recherche de solutions inédites et novatrices dans des domaines clés. Au nombre de ceux-ci figurent l'environnement (en insistant sur les zones arides et les écosystèmes fragiles où la pauvreté intrinsèque et l'insécurité alimentaire des ménages vont de pair avec la dégradation de l'environnement); la sécurité alimentaire des ménages; les organisations populaires et le renforcement des capacités; les services financiers ruraux; et la problématique hommes-femmes (paragraphe 12 et 27);
- ii) tirer parti de son avantage comparatif en renforçant son dialogue sur les grandes orientations et l'analyse dans les domaines pertinents, et en recentrant son action sur ceux susceptibles de servir de catalyseurs à un élargissement de l'application (paragraphe 12-13);
- iii) améliorer l'évaluation de l'impact; documenter sous une forme standard les caractéristiques novatrices; et définir et mettre en oeuvre une stratégie pour partager avec d'autres parties prenantes les enseignements dégagés (paragraphe 13 et 73).

C. En ce qui concerne la complémentarité et la reproduction, le FIDA devrait:

- i) multiplier les partenariats stratégiques et élargir sa collaboration et le cofinancement avec d'autres donateurs. Les objectifs sont d'améliorer l'apprentissage mutuel et le partage d'expériences; exploiter les possibilités d'actions complémentaires; mettre en commun les capacités institutionnelles; et renforcer le potentiel de reproduction et de diffusion des meilleures pratiques de réduction de la pauvreté (paragraphe 14-15);
- ii) les COSOP devraient étudier les possibilités de collaboration et de coopération financière et technique avec d'autres donateurs (paragraphe 25).

D. Pour ce qui est de l'utilisation des ressources, le FIDA devrait:



- i) examiner la répartition des prêts annuels par région, y compris les demandes émanant de nouveaux pays et les situations de relèvement au sortir d'une crise (paragraphe 52);
- ii) concentrer ses ressources dans les pays pauvres et faire en sorte que leur part, à des conditions particulièrement favorables, ne soit pas inférieure à 67% (paragraphe 54) ;
- iii) établir des critères pour déterminer les circonstances dans lesquelles des prêts proposant un plafond sur la proportion de fonds ainsi alloués à des conditions particulièrement favorables pourraient aller à d'autres pays (paragraphe 54) ;
- iv) orienter son programme d'assistance vers les pays à revenu intermédiaire, dans lesquels il est clairement possible de mettre en oeuvre des projets novateurs et d'impulser une réorientation des institutions et des politiques en faveur des ruraux pauvres, parallèlement à la mobilisation de ressources nationales accrues (paragraphe 59-61);
- v) utiliser les ressources affectées aux dons pour renforcer les objectifs centraux du Fonds, notamment en encourageant des mesures et initiatives novatrices, des solutions institutionnelles, des améliorations technologiques et le partage des savoirs (paragraphe 64-66);
- vi) étudier les possibilités d'accroître le financement provenant de sources autres que les donateurs (paragraphe 85).

88. Le plan d'action est présenté sous forme de tableau à l'annexe I. Ceci permet de voir comment chacune des recommandations exposées plus haut sera incorporée dans le cadre d'action du FIDA et les outils de gestion. Le plan d'action sera mis en oeuvre au cours de la période 2000-2002. À compter de septembre 2000, le Conseil d'administration sera tenu périodiquement informé des progrès réalisés et le Conseil des gouverneurs chaque année. En outre, il sera effectué un bilan à mi-parcours dont les résultats seront communiqués au Conseil d'administration et au Conseil des gouverneurs.



FIDA V: PLAN D'ACTION (2000-2002)

(à l'étude)

RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS DU RAPPORT DE DELOITTE & TOUCHE: “EXAMEN DE L’ADÉQUATION DES RESSOURCES DU FIDA”

Cette évaluation de l’adéquation des ressources du FIDA était axée au départ sur l’aspect financier de la question. En étroite collaboration avec des membres du personnel du FIDA, nous avons envisagé des scénarios qui chiffrent l’impact de variables telles que taux d’intérêt, revenu des placements, inflation, remboursements et dosage des différents types de prêts, et sommes arrivés à une série de propositions qui définissent le champ d’action financier dans lequel s’inscriront les opérations du FIDA à l’avenir.

Avant de passer aux constatations et conclusions, il est important de donner ici quelques clés de lecture:

Il s’agit de comprendre et de cerner le rôle et la compétence tout à fait spécifiques du FIDA dans l’action en faveur des ruraux pauvres. Une fois le consensus fait sur la tâche qui incombe au FIDA, il faut décider de l’impact que doit avoir son action du point de vue du recul de la pauvreté au niveau soit mondial soit régional. Le débat peut alors permettre de définir le coût des opérations qui mèneront à ce but.

Il convient de souligner que des changements importants dans les scénarios économiques et politiques mondiaux pourraient avoir un effet non négligeable sur les besoins en ressources du FIDA. Ainsi, la proposition du Président Clinton d’annuler les dettes de l’Afrique pourrait avoir des répercussions sur le remboursement des prêts du FIDA et donc sur ses besoins en ressources, mais ces répercussions ne sont pas pour l’instant prévisibles.

D’autre part, ce que nous entendons par niveau d’engagement soutenable dans le présent document doit être clair. Le niveau d’engagement soutenable est le niveau du programme d’engagement crédible que les pays membres sont prêts à appuyer. L’autonomie financière est le niveau d’engagement que le Fonds peut atteindre sans reconstitutions ultérieures.

On trouvera ci-après à titre d’exemple les coûts associés aux trois scénarios d’impact que l’on nous a demandé de commenter:

- Le niveau d’opérations correspondant à l’autonomie financière³ sans reconstitutions ultérieures par les donateurs se situe à environ 185 millions de dollars par an.
- Le maintien des opérations au niveau actuel de 450 millions de dollars (au prix de 1996) par an exigerait de la part des donateurs de nouvelles reconstitutions d’environ 200 millions de dollars par an en termes réels, montant qui diminuerait avec le temps pour tomber à 110 millions par an. Il faut noter qu’un niveau de reconstitution de 150 millions de dollars par an en termes réels ne permettrait pas de réduire avec le temps le montant des reconstitutions nécessaires.
- Le relèvement du niveau des opérations pour arriver à un peu plus de 600 millions de dollars d’ici 2005 (fin de la sixième reconstitution) exigerait que les donateurs procèdent à de nouvelles reconstitutions d’environ 270 millions de dollars par an, montant qui se réduirait avec le temps à quelque 200 millions de dollars par an.

³ Il s’agissait initialement du “niveau d’opérations soutenable” dans le mandat.

ANNEXE II

Pour arriver aux chiffres ci-dessus, nous avons apporté deux changements notables au modèle, à savoir une extension de la période sur laquelle portent les projections et, chose plus importante, l'introduction d'un suivi des mouvements de trésorerie. Aucun autre changement n'a été apporté aux hypothèses utilisées dans le modèle⁴, mais nous avons analysé chacune d'entre elles et formulé des observations et conclusions dans chaque cas.

Pour faciliter l'interprétation, nous avons dégagé les principales hypothèses (voir annexe 6) qui influent sur le modèle et les avons classées en quatre catégories: hypothèses liées à des facteurs extérieurs, hypothèses fondamentales et hypothèses à fort et à faible impact. Elles sont brièvement examinées dans les paragraphes qui suivent, et des détails sont donnés dans la partie IV du présent rapport.

Parmi les hypothèses liées à des facteurs extérieurs figurent le taux d'inflation et le revenu des placements. Une modification du taux d'inflation, bien qu'atténuée par l'augmentation des taux d'intérêt, aurait un effet important. D'un autre côté, si le FIDA obtenait de façon suivie des revenus de placement plus élevés que ceux figurant dans le modèle, cela réduirait le montant des ressources nécessaires. Dans ce contexte, un apport massif au départ ramènerait à un niveau quasiment négligeable le montant des reconstitutions nécessaires du fait du taux de rentabilité accru du portefeuille de placement. Mais cette formule risque de ne pas faire le consensus parmi les pays membres.

Les hypothèses fondamentales sont celles qui doivent être modifiées si l'on veut prendre en compte des aspects qui nous semblent revêtir une importance primordiale. Il s'agit notamment du traitement des arriérés ou des défauts de paiement au titre des prêts. Actuellement, le modèle envisage une proportion d'arriérés de plus d'un an de 5%. Or, étant donné les arriérés effectifs et futurs, il nous semble qu'il faudrait intégrer dans le modèle un certain niveau d'arriérés/de pertes au titre des prêts. Une provision pour perte de 5% des prêts serait à notre avis une mesure de prudence qui permettrait au FIDA de modéliser correctement ses remboursements de prêt.

Des dépenses supplémentaires au titre de l'Initiative PPTTE auraient un effet négatif sur les besoins en ressources du FIDA, encore que cela puisse être partiellement compensé par les contributions apportées par les pays donateurs à l'Initiative.

Les hypothèses à fort impact sont celles qui, si elles sont modifiées, ont un effet important sur la modélisation. La principale est la politique de tirage qui, si elle était modifiée pour que le FIDA puisse tirer la totalité des montants décaissés chaque année, entraînerait avec le temps une diminution importante des besoins de reconstitution.

Les hypothèses à faible impact comprennent le durcissement des conditions de prêt, le dosage des différents types de prêts et la proportion des dons - autant d'hypothèses dont l'impact marginal dépend des changements apportés. À l'heure actuelle, la proportion des dons par rapport au total des prêts est de 7,5%; à peu près la moitié est affectée à l'exécution de projets et à d'autres dépenses de projets et l'autre moitié à des instituts de recherche comme le GCRAI. Seuls les montants donnés à d'autres institutions (les dons liés à des projets sont en effet indispensables au succès des activités) pourraient être utilisés différemment, ce qui relèverait le niveau des ressources disponibles à engager. Le durcissement des conditions de prêt pourrait avoir un certain effet selon le type d'ajustement opéré, par exemple abrègement des délais de remboursement ou des différés d'amortissement ou encore inclusion de commissions d'engagements et de redevances.

⁴ Les hypothèses sont les suivantes: taux d'inflation de 3%, politique de tirage à hauteur de 35% par an de l'encours des billets à ordre, revenu des placements de 7%, proportion des dons de 7,5% et, enfin, pourcentage d'arriérés de plus d'un an de 5%.

ANNEXE II

Un changement dans le dosage des différents types de prêts, par exemple une augmentation de la proportion des prêts consentis à des conditions ordinaires au détriment des prêts accordés à des conditions particulièrement favorables, conduirait à une amélioration des résultats mais ce n'est sans doute pas conforme à la mission du FIDA.

Quels que soient les changements apportés aux hypothèses, aucune analyse financière ne saurait, une fois pour toutes, mettre fin au débat sur le niveau de financement adéquat pour le FIDA. Il n'existe pas de méthodologie financière qui permette aux donateurs, aux emprunteurs et à la direction d'arriver à une conclusion commune quant au "bon" niveau d'engagements et au dosage optimal de placements et de reconstitutions à effectuer à l'appui de ces opérations. Il entre en jeu dans la décision relative au niveau d'opérations trop de facteurs non financiers et il y a trop de possibilités de choix entre des variables susceptibles d'être ajustées pour avoir le même effet sur les ressources ou sur l'impact. La direction du FIDA, consciente de cette imbrication complexe de facteurs, a inscrit dans notre mandat l'examen des questions programmatiques pour que le débat financier soit solidement ancré dans la réalité des prêts au développement rural actuellement consentis par la communauté des donateurs.

Fort heureusement, on dispose d'analyses d'activités antérieures qui permettent d'aborder ces questions programmatiques, et de résultats qui, à eux tous, font apparaître nettement un avantage comparatif pour le FIDA. Au cours de cette brève mission, nous n'avons bien sûr pas pu procéder à toute la gamme des analyses qu'exigerait l'examen approfondi du niveau soutenable d'opérations du FIDA. Nous avons toutefois pu nous faire une idée de l'orientation que pourrait prendre la structure des ressources du FIDA et sommes en mesure de dégager les questions sur lesquelles il faut se pencher pour pouvoir présenter de façon convaincante aux bailleurs de fonds du FIDA les arguments militant en faveur d'un maintien durable des opérations.

Parmi les IFI, le FIDA occupe une place à part en ce sens que la majorité de ses opérations sont constituées par des prêts consentis à des conditions de faveur et que le produit des prêts classiques est peu important par rapport à l'élément de libéralité que comportent les prêts octroyés à des conditions favorables. Autrement dit, les grandes orientations données au FIDA par les gouvernements des pays membres en matière d'opérations excluent de fait l'autonomie financière. La seule alternative à la reconstitution périodique est l'établissement d'une dotation suffisamment importante pour que son produit soit équivalent à l'élément de libéralité des opérations de prêt. Le mode actuel de financement associe reconstitutions, produit des placements et remboursements. Quel que soit le niveau d'opérations convenu, tout débat constructif sur le financement doit être centré sur l'équilibre entre ces trois sources de fonds et sur l'examen d'autres sources possibles de financement extérieur. L'idée que le FIDA fasse "cavalier seul" est contraire à la mission qui lui a été impartie dès sa création.

Approche programmatique

Après nous être entretenu avec de nombreux représentants de pays membres et d'autres IFI et avoir examiné les données financières et les données sur les opérations, il nous semble que, pour forger un véritable consensus et mobiliser un appui cohérent, il faut adopter, pour envisager le futur niveau d'opérations, une approche qui relie les considérations financières à un rôle spécifique du FIDA. En pratique, cette démarche comporte trois étapes:

1. définir le rôle ou la compétence tout à fait spécifique du FIDA dans la communauté du développement;
2. déterminer l'impact potentiel du FIDA sur le développement de sa population cible;
3. rattacher les considérations en matière de ressources à cette vocation très particulière.

ANNEXE II

Après un survol des évolutions récentes du contexte du développement, le présent rapport aborde l'une après l'autre ces trois étapes. Il donne pour conclure une liste indicative des étapes ultérieures à suivre pour que le dialogue sur les ressources du FIDA progresse sur des bases d'analyse solides.

Évolutions récentes du contexte du développement

Depuis le dernier examen par le Conseil d'administration de la question des ressources et des activités du FIDA il y a de cela plusieurs années, plusieurs changements - dont les principaux sont évoqués ci-après - sont intervenus qui pourraient avoir des répercussions concrètes sur le rôle du FIDA, la nécessité de ses services ou encore leur portée:

Priorité à la lutte contre la pauvreté

Le Comité d'aide au développement de l'OCDE s'est fixé en 1996 des objectifs en matière de développement qui traduisent la vision de la communauté internationale. Axés avant tout sur la lutte contre la pauvreté et ses causes, ils comportent notamment la cible spécifique suivante:

- Réduction d'au moins 50% (d'ici 2015) du nombre de personnes vivant dans la pauvreté extrême (nombre estimé à 1,3 milliard en 1996).
- Le Sommet mondial de l'alimentation en 1996 s'était fixé des objectifs analogues.

Nombre de personnes vivant avec moins d'un dollar par jour dans les pays en développement

	Millions	% de la population
Asie de l'Est et Pacifique	445,8	26,0
Europe et Asie centrale	14,5	3,5
Amérique latine et Caraïbes	109,6	9,1
Moyen-Orient et Afrique du Nord	10,7	4,1
Asie du Sud	514,7	43,1
Afrique subsaharienne	218,6	39,1
Total	1 313,9	29,4

La proportion de ces pauvres vivant en milieu rural est sans doute de 75% environ⁵, encore qu'elle varie d'une région à l'autre.

Réaffirmation de la nécessité du développement rural

Les donateurs reconnaissent généralement que l'absence d'emplois ou de liens de production rattachant les pauvres au reste de l'économie est un obstacle sérieux qui empêche les ruraux pauvres de bénéficier des retombées des interventions macropolitiques ou d'autres projets de grande ampleur. La Banque mondiale a réorienté son action vers le développement rural et défini une nouvelle priorité en matière de principes directeurs et de prêts, particulièrement en Afrique.

⁵ Banque mondiale - *Rural development: from vision to action* 1997. "En dépit des efforts d'intégration, près des 3/4 des personnes pauvres vivront en milieu rural au siècle prochain."

ANNEXE II

Réorientation d'autres organismes qui appuient le développement rural

Des contraintes budgétaires de même qu'une réflexion plus lucide sur le développement ont conduit les bailleurs de fonds à admettre qu'ils ne pouvaient pas tout faire partout et qu'ils avaient acquis ou devraient acquérir des domaines particuliers de compétence. Ainsi, la Banque mondiale a reconnu son peu d'efficacité dans l'action au niveau communautaire tout en notant son avantage comparatif dans des opérations de vaste portée capables d'infléchir les conditions de production en termes d'apports, d'incitations et de possibilités. C'est ce qui explique qu'elle recherche de plus en plus la collaboration d'institutions qui ont le savoir et la flexibilité voulus pour aider les bénéficiaires locaux à tirer parti des possibilités économiques créées par cet environnement nouveau. Outre l'accent donné aux programmes, de nombreux facteurs conditionnent le niveau global de prêts du groupe de la Banque mondiale mais, dans ce contexte, on peut penser qu'une proportion plus importante des prêts aura pour objectif de faire reculer la pauvreté. Plusieurs donateurs bilatéraux ont déclaré explicitement qu'ils souhaiteraient accorder une plus large place aux ruraux pauvres dans leurs programmes, mais qu'ils ne disposaient pas des capacités nécessaires à cette fin.

Tendances en matière d'aide publique au développement

Depuis 1992, les flux d'aide publique au développement ont diminué de 20% en dollars constants. Même si des difficultés économiques limitent le concours de certains grands donateurs d'aide publique au développement, on note, en particulier parmi les bailleurs de fonds européens, une tendance à rechercher des filières efficaces d'investissement en faveur du développement.

Meilleur ciblage de l'aide au développement

Les temps ne sont plus où le développement était considéré comme bénéfique, sans la moindre réserve. Les donateurs, plus pragmatiques, axent davantage leurs stratégies de développement sur les résultats. Qu'il s'agisse de cibler précisément les bénéficiaires ou de fixer des résultats tangibles, l'idée générale est de concentrer les efforts sur une issue mesurable.

Nouveaux groupes de ruraux pauvres

À la suite de l'effondrement des économies centralisées de l'ex-Union soviétique, de nombreux producteurs ruraux se sont retrouvés sans ressources ni débouchés garantissant leur subsistance. La situation économique de ces pays exclut tout filet de sécurité sociale qui puisse les protéger en période d'ajustement. Dans plusieurs pays d'Asie, la crise économique a précipité en peu de temps des millions de gens dans la pauvreté et érodé les débouchés et les infrastructures économiques sur lesquels reposait leur niveau de vie. Ailleurs, des populations rurales ont perdu leurs moyens de subsistance du fait de la dégradation de l'environnement, de la concentration géographique croissante des pauvres dans des zones à écosystème fragile et, enfin, de l'échec de projets de colonisation agricole.

Pour que la pauvreté recule, les interventions dans ces zones devraient comporter des investissements supplémentaires à des conditions plus favorables, voire des dons, au-delà des niveaux normaux d'investissement du FIDA.

Amélioration du cadre dans lequel s'inscrit le développement rural

Malgré les résultats mitigés de bien des opérations d'ajustement structurel, il est certain que le climat économique s'est amélioré sur le plan des investissements et de l'emploi dans de nombreux pays en développement et que les ruraux pauvres pourraient bénéficier des avantages



ANNEXE II

de cette stabilisation du champ d'action si seulement on leur donnait les moyens d'intensifier et de monétiser leurs activités économiques.

À elles toutes, ces évolutions indiquent que les compétences que le FIDA peut offrir sont de plus en plus nécessaires et qu'il faut des ressources croissantes pour répondre à ce besoin, mais elles soulignent également que les institutions de développement doivent plus que jamais se fixer des objectifs clairs et se doter de mécanismes de fonctionnement axés sur les résultats.

ANNEXE III: Nouveaux donateurs potentiels

(à insérer)

ANNEXE IV: Documents présentés à la Consultation: exposés et notes techniques

(à insérer)

ANNEXE V: Projet de résolution du Conseil des gouverneurs

- Annexes
- Tableaux

(à insérer)