



Ouvrer pour que les
populations rurales pauvres
se libèrent de la pauvreté



DOCUMENT DE RÉFLEXION

Table ronde des Gouverneurs: Partenariats et financement de l'agriculture et du développement rural

Jeudi 14 février 2013
10 heures – 12 heures
Salle de conférences Italie

DOCUMENT DE RÉFLEXION

Table ronde des Gouverneurs: Partenariats et financement de l'agriculture et du développement rural

Jeudi 14 février 2013

10 heures – 12 heures

Salle de conférences Italie

Synthèse

Les Gouverneurs du FIDA sont invités à participer à la table ronde inaugurale sur le thème *Partenariats et financement de l'agriculture et du développement rural*. À une époque caractérisée par le changement climatique et par une demande de produits agricoles et d'investissement en rapide expansion, il est nécessaire de forger de nouveaux types de partenariats en vue non seulement de financer et transformer le secteur agricole, mais également de garantir que les petits agriculteurs sont une variable de l'équation de financement. Cet événement de haut niveau sera pour les Gouverneurs l'occasion de partager expériences et points de vue s'agissant d'établir et de financer des partenariats qui soient le mieux à même d'appuyer les petits agriculteurs et de promouvoir la transformation des systèmes agricoles et des économies rurales afin de favoriser la prospérité, la durabilité et l'équité.

Demande croissante

D'ici à 2050, la population mondiale devrait dépasser les 9 milliards de personnes. Pour pouvoir les nourrir, il sera nécessaire non seulement d'accroître de 60% la production agricole des pays en développement, mais également d'apporter au système alimentaire mondial d'autres améliorations¹. Pour ce faire, il faudra mobiliser un investissement annuel net estimé à 83 milliards d'USD². Avec le changement climatique, il est encore plus problématique de satisfaire la demande croissante, à l'échelle mondiale, de nourriture, de carburant et de fibres. Il est donc impératif de mobiliser des investissements agricoles principalement destinés au renforcement de la durabilité et de la résilience des systèmes agricoles et alimentaires afin de satisfaire cette demande croissante. Ces investissements en faveur de l'agriculture sont par ailleurs essentiels dans la mesure où celle-ci est, pour une population rurale en constante augmentation, le catalyseur de la croissance économique, de la création d'emplois et de la réduction de la pauvreté.

Petits agriculteurs: la clé de la transformation

À l'heure actuelle, les économies rurales sont freinées par des inégalités, une sous-production, une pauvreté, une malnutrition et une dégradation de l'environnement massives. Les petits agriculteurs, dont près de la moitié sont des femmes, subviennent à hauteur de 80% aux besoins alimentaires des pays en développement, génèrent la plupart des emplois ruraux et gèrent de vastes superficies de terres. Mais ce sont également eux qui constituent la plus grande partie de la population souffrant de malnutrition dans le monde en développement. Leur rôle est donc essentiel s'agissant d'accroître encore la production alimentaire, de réduire plus rapidement la pauvreté et d'améliorer effectivement la viabilité écologique. Si l'on modifie de manière stratégique le modèle de développement standard,

1 *Looking Ahead in World Food and Agriculture: Perspectives to 2050*
<http://www.fao.org/docrep/014/i2280e/i2280e.pdf>.

2 Forum d'experts de haut niveau sur Comment nourrir le monde en 2050, octobre 2009 (voir www.fao.org)

il sera possible de transformer les économies rurales en des systèmes plus prospères, plus viables et plus équitables où les agriculteurs et leurs communautés jouissent d'un plus grand pouvoir d'action et voient leur existence s'améliorer. En effet, pour pouvoir faire face à une demande de produits agricoles et d'investissements en pleine expansion et s'engager sur une voie novatrice, il est nécessaire de transformer les systèmes agricoles et les économies rurales.

Le FIDA a conscience de l'importance que revêtent les partenariats pour la promotion d'investissements efficaces en faveur de l'agriculture et, partant, l'amélioration de l'accès des petits agriculteurs aux marchés, aux ressources naturelles et aux services financiers. Ainsi, **il est fondamental que les partenaires d'investissement appréhendent tant le rôle essentiel des petits agriculteurs que les intérêts de ces derniers pour pouvoir garantir que ces mêmes intérêts ne sont pas laissés de côté au fur et à mesure que se multiplient les apports de fonds en faveur du secteur agricole.**

Redéfinition des rôles

Pour parvenir à transformer l'agriculture et les économies rurales, il est nécessaire d'adopter une approche systémique et coordonnée. Les forces à l'origine de cette transformation doivent tenir compte de l'évolution du financement du développement rural et du rôle toujours plus important que jouent les opérateurs et les fonds du secteur privé au sein de l'architecture du développement. Les investissements dans le secteur de l'agriculture sont en majorité publics: ils doivent non seulement appuyer la production et la distribution de biens publics tels que la recherche-développement et les infrastructures, mais favoriser également un climat d'investissement susceptible de stimuler l'investissement privé, quantitativement et qualitativement parlant. L'appui du secteur public est fondamental si l'on veut renforcer les capacités d'investissement de ceux qui sont de loin les plus grands investisseurs des pays en développement dans le secteur agricole, à savoir les petits agriculteurs eux-mêmes. En effet, **les recherches montrent que, dans les pays en développement, les investissements des petits agriculteurs sont trois fois plus importants que les autres investissements, toutes sources confondues, et quatre fois plus que l'investissement public intérieur**³.

Outre les investissements des agriculteurs, les flux de fonds vers le secteur agricole des pays en développement ont considérablement augmenté depuis la crise des prix des produits alimentaires de 2008. Ainsi, le montant de **l'aide publique au développement (APD)** dans le secteur de l'agriculture a plus que doublé, passant de 3,1 milliards d'USD en 2006 à 6,6 milliards d'USD en 2010; durant la même période, la part que représente l'agriculture par rapport à l'APD globale est passée de 1,8% à 4,5%⁴. Dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, les **dépenses publiques** relatives au secteur agricole ont augmenté en termes réels, tout comme **les investissements étrangers directs (IED) privés**, bien que les données disponibles en ce sens soient limitées⁵. Même si l'accroissement des IED en faveur du secteur agricole des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire est susceptible de générer des avantages complémentaires tels que la création d'emplois et d'infrastructures, ces investissements peuvent également avoir un impact négatif au plan environnemental et social, en particulier pour les petits agriculteurs. D'où l'importance de travailler en partenariat afin d'éviter ces conséquences néfastes. Bien que cette tendance à la hausse des investissements agricoles soit encourageante, d'importants obstacles persistent si l'on veut atteindre l'objectif fixé, à savoir 83 milliards d'USD par an, pour suivre le rythme des projections démographiques.

Pour réaliser les transformations voulues, il est peut-être tout aussi important d'améliorer la *qualité* des investissements que d'accroître les flux de fonds vers le secteur agricole, moyennant l'amélioration de l'acheminement, de la coordination et de l'harmonisation, la priorité étant accordée au renforcement de la capacité d'investissement des agriculteurs. En fait, l'établissement de partenariats susceptibles de mobiliser l'investissement des petits agriculteurs permettra, avec les capacités techniques, financières et institutionnelles d'autres parties prenantes, de satisfaire toujours davantage la demande croissante pour une production agricole durable et d'aller de l'avant sur la voie de la lutte contre la pauvreté. Mettre l'accent sur la question de l'égalité entre les sexes doit également être un facteur essentiel pour la transformation des économies rurales. Les données

³ *La Situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture*, FAO, 2012.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

continuent de fournir la preuve de la propension accrue des femmes à l'épargne et à l'investissement, alors qu'elles n'ont généralement pas le même accès que les hommes à la terre, au crédit et aux nouvelles technologies nécessaires pour accroître la productivité⁶.

Les partenariats, levier du changement

Si l'on veut garantir que les investissements agricoles ont le maximum de retombées économiques, sociales et environnementales, il est essentiel de favoriser des partenariats susceptibles de regrouper et de concilier les intérêts des divers investisseurs dans le développement agricole et rural – gouvernement, donateurs, secteur international privé et agriculteurs. Il s'agit de partenariats générant pour les petits agriculteurs un développement durable et sans exclusive tout en créant des incitations financières suffisantes pour attirer les principaux opérateurs privés tout au long des filières agricoles.

Parallèlement, des partenariats fructueux mettent à profit les compétences de base de chaque partenaire et répondent à leurs exigences spécifiques s'agissant de retour sur investissement. L'objectif devrait être en particulier de faciliter des partenariats **durables** tirant parti tant du sens des affaires propre au secteur privé pour la **productivité** et la **rentabilité** que des connaissances du secteur public en matière de conception de modèles de développement agricole **sans exclusive**.

Définition du succès

Pour être **productifs**, **sans exclusive**, **rentables** et **durables**, les partenariats doivent impérativement tenir compte des facteurs ci-après: i) *accès aux savoirs*; ii) *partage des risques*; iii) *climat propice à l'investissement*; iv) *institutions et capacités renforcées des agriculteurs*; et v) *confiance entre partenaires*. Au Mozambique, par exemple, grâce au Programme de promotion des marchés ruraux, le FIDA a aidé le gouvernement à mieux relier les petits agriculteurs aux marchés en renforçant les connaissances techniques des organisations paysannes au profit de la négociation avec des entreprises agroalimentaires, et en atténuant l'exposition au risque des partenaires du secteur privé par le biais d'un dispositif de dons de contrepartie pour des investissements dans des filières ouvertes

6 *Le Rôle des femmes en agriculture*, FAO, 2011.



aux petits agriculteurs. Au Soudan, grâce à l'Initiative de microfinance de la Banque agricole du Soudan, des politiques publiques porteuses ont été mises en place afin d'accroître le niveau de microfinancement dont peuvent bénéficier les agriculteurs à la base de la pyramide économique en déplaçant les marges de profit et en accordant aux groupes des garanties, d'où un renforcement de la confiance entre les entreprises et le secteur public.

Au niveau mondial, le Programme d'adaptation de l'agriculture paysanne (ASAP) du FIDA constitue un partenariat multilatéral dynamique, dont l'objectif est d'offrir aux petits agriculteurs l'appui indispensable dont ils ont besoin pour pouvoir s'adapter au changement climatique. En s'efforçant de reproduire à plus grande échelle des approches de développement rural ayant fait leurs preuves afin d'offrir aux petits agriculteurs des avantages au plan de la résilience, ASAP renforcera les connaissances des partenaires sur la meilleure manière de réaliser et de mesurer l'impact du financement de l'action climatique. Au niveau mondial également, un fonds fiduciaire de prêts créé dans le cadre d'un partenariat bilatéral novateur entre le Gouvernement espagnol et le FIDA permet d'investir en faveur de la reproduction à plus grande échelle de projets et programmes appuyés par le FIDA. En Colombie, par exemple, des ressources provenant du Fonds fiduciaire du mécanisme de cofinancement espagnol pour la sécurité alimentaire sont octroyées en appui à un projet reliant 250 000 ruraux à des services de base aux entreprises – télécommunications, assurance et financement –, l'accent étant mis sur le renforcement de la confiance entre ces acteurs et les partenaires publics concernés.

Ces expériences, dont on trouvera des détails dans les annexes à la présente note, illustrent l'importance que revêt la conception de partenariats destinés à porter au maximum la productivité agricole, l'intégration, la rentabilité et la durabilité. Les cas particuliers offrent par ailleurs un aperçu des possibilités et des enjeux que le FIDA a tirés jusqu'à présent de son expérience en matière de partenariat privé/public.

Questions pour amorcer le débat

En mettant à profit les cas particuliers exposés dans les annexes de la présente note ainsi que des exemples provenant de votre propre pays, veuillez examiner les questions ci-après afin de favoriser un débat dynamique durant la table ronde des Gouverneurs:

1. Quelle a été l'expérience des États membres du FIDA s'agissant d'établir des partenariats public/privé dans le secteur de l'agriculture tenant compte des quatre caractéristiques principales que sont la productivité, l'intégration, la rentabilité et la durabilité?
2. Quel rôle le secteur public a-t-il joué dans ces expériences et comment ce rôle a-t-il été géré? Quelles ont été les difficultés rencontrées et quels ont été les résultats atteints?
3. Comment le FIDA peut-il améliorer son rôle d'intermédiaire et de catalyseur de ce type de partenariat?
4. Comment peut-on renforcer la confiance entre les principaux groupes d'investisseurs en faveur de l'agriculture (gouvernement, donateurs, secteur international privé et agriculteurs)?

Programme de promotion des marchés ruraux (PROMER) au Mozambique

Le défi à relever

Dans le Mozambique rural, même si la situation est en train d'évoluer lentement, les opérateurs privés ne manifestent la plupart du temps qu'un intérêt limité en faveur de la participation des petits agriculteurs aux activités commerciales croissantes du secteur agroalimentaire. Une grande partie de la population n'est donc pas en mesure d'exploiter au mieux les débouchés commerciaux et n'est que faiblement impliquée, voire pas du tout, dans l'économie de marché. Les asymétries de l'information sont courantes entre acheteurs et vendeurs – les premiers ont une connaissance bien plus précise des variations de prix en fonction de la saison et de la provenance que les seconds –, en général au détriment des petits agriculteurs vendeurs.

Les partenaires

Le partenariat regroupe différents acteurs publics et privés – FIDA, Union européenne, organisations paysannes, agriculteurs locaux, ONG, Ministère de l'administration d'État, Ministère de l'agriculture, autorité nationale chargée des infrastructures routières et secteur privé. La principale unité de coordination est la Direction nationale pour la promotion du développement rural (DNPDR) du Ministère de l'administration d'État.

Naissance du partenariat

Le Programme d'appui aux marchés agricoles (PAMA), financé par le FIDA et mis en œuvre entre 2001 et 2008, a démontré qu'il était possible, grâce à des activités d'appui à la commercialisation destinées à lutter contre la pauvreté, d'améliorer durablement les moyens d'existence des petits agriculteurs.

C'est en mettant à profit ces expériences qu'a été conçu le Programme de promotion des marchés ruraux (PROMER), appuyé par le FIDA, afin de reproduire à plus grande échelle les succès obtenus par le PAMA. En 2010, une étude exploratoire a été réalisée afin d'identifier les partenaires privés dotés des capacités nécessaires et qui pourraient être intéressés par collaborer au programme. En 2011, le PROMER a chargé des prestataires de services de renforcer les capacités de négociation des organisations paysannes avec des sociétés agroalimentaires et a mis en place un système de filières reposant sur des dons de contrepartie, ce afin de réduire les risques et de favoriser les investissements privés dans des filières sélectionnées au préalable susceptibles de promouvoir la participation des petits agriculteurs. Les dons de contrepartie sont octroyés à des partenaires privés et permettent de cofinancer des investissements dans des logiciels et du matériel pour la commercialisation – machines pour nettoyer les produits achetés aux petits agriculteurs, formation d'agents de vulgarisation privés à des technologies adaptées aux petits agriculteurs et renforcement des organisations paysannes. À l'issue d'un processus approfondi de dialogue, les sociétés potentielles intéressées ont été invitées à présenter des notes conceptuelles pour l'octroi de dons de contrepartie. Par ailleurs, le gouvernement a commencé à concentrer ses efforts sur la mise en place d'un environnement porteur, notamment l'amélioration des infrastructures et le renforcement de l'accès à l'information et aux services financiers ruraux.

Partenariat en action

L'objectif du PROMER est d'améliorer les moyens d'existence des ménages de ruraux pauvres en permettant aux petits agriculteurs de tirer des profits intéressants de la vente de leurs excédents de production. Cet objectif sera réalisé moyennant: i) la mise en place d'intermédiaires de marché plus dynamiques; ii) la promotion d'initiatives de développement de filières impulsées par les entreprises, comme les dons de contrepartie; iii) l'amélioration de l'environnement commercial; et iv) l'appui et la gestion des politiques et des institutions.

Les efforts déployés dans le cadre du programme visent à surmonter le manque d'intérêt et de capacités des opérateurs privés s'agissant d'élaborer des propositions concrètes susceptibles de mobiliser un appui provenant du dispositif de fonds de contrepartie. Le FIDA offre une assistance directe à l'Unité de coordination du programme afin de garantir un système de filières favorable aux pauvres et de renforcer ses capacités pour favoriser l'élaboration, par les partenaires privés, de propositions d'investissements viables associant les petits producteurs. Le partenariat a pour clé de voûte le partage des risques, l'objectif étant de promouvoir un climat d'investissement ouvert aux petits agriculteurs. L'idée est qu'il est plus probable que les propositions cofinancées par des sociétés agroalimentaires ouvrent aux petits agriculteurs des perspectives de commercialisation plus durables et plus viables.

Grâce aux activités de renforcement des capacités, les agriculteurs ont déjà vu s'améliorer leur accès aux marchés ainsi que leur aptitude à la négociation. Par ailleurs, un premier don de contrepartie a été approuvé au profit d'une opération d'expansion de la production de sésame concernant quelque 5 700 petits agriculteurs. La sensibilisation du secteur privé sur le programme a permis de susciter l'intérêt de participants potentiels; en 2013, d'autres investissements cofinancés sont prévus.

Le programme a également commencé à susciter l'intérêt d'autres partenaires de développement; ainsi, l'Union européenne envisage d'octroyer une contribution destinée à élargir le rayon d'action du PROMER et à accélérer les progrès accomplis par le Mozambique sur la voie de la réalisation du premier Objectif du Millénaire pour le développement.

L'Initiative de la Banque agricole du Soudan en faveur de la microfinance (ABSUMI): un exemple de partenariat fructueux au Soudan

Le défi à relever

Au Soudan, la microfinance existe depuis longtemps, mais son succès reste limité, en particulier en milieu rural. Le Gouvernement soudanais a récemment adopté un certain nombre de mesures afin de s'attaquer à ce problème. L'Unité de microfinance de la Banque centrale du Soudan et le Mécanisme soudanais de développement de la microfinance ont été créés avec des fonds destinés au développement du secteur de la microfinance. Des politiques publiques porteuses ont été mises en place – hausse des plafonds appliqués aux marges de profit des banques, reconnaissance de garanties de groupe, ou encore obligation de consacrer 12% des portefeuilles bancaires à des activités de microfinance.

Malgré ces mesures, d'après les estimations, 20% seulement des ressources dont dispose le secteur de la microfinance parviennent aux zones rurales, bien que celles-ci représentent 80% du marché de la microfinance. À l'origine de cette situation, la perspective du non-remboursement, le coût élevé des opérations en milieu rural, le manque d'intermédiaires adéquats et l'insuffisance d'infrastructures de microfinance rurale, facteurs qui ont dissuadé les institutions financières officielles de se lancer dans des initiatives en milieu rural par crainte des pertes et des opérations précaires.

Naissance du partenariat

De tout temps, les initiatives de finance rurale appuyées par le FIDA au Soudan ont pâti de la précarité des opérations. En 2005, le FIDA a appuyé le Programme de gestion des ressources dans l'ouest du Soudan (WSRMP), dont l'objectif était de permettre aux ménages ciblés de bénéficier de services d'aide à la production et de leur offrir des conditions équitables d'échanges commerciaux en rationalisant la gestion et l'utilisation des ressources naturelles. Des fonds étaient également octroyés par le biais de la composante services financiers ruraux et commercialisation, avec la création d'associations d'épargne et de crédit villageoises (*sanadiq*) et leur financement formel par le biais de lignes de crédit octroyées par le secteur privé, en l'occurrence la Banque agricole du Soudan. En 2008, un examen à mi-parcours du WSRMP a toutefois montré que cette approche ne parvenait toujours pas à attirer des investissements financiers officiels significatifs en milieu rural.

Le FIDA a modifié la composante finance rurale du WSRMP afin de créer, au sein de la Banque agricole du Soudan, une composante de microfinance distincte appelée "Initiative de la Banque agricole du Soudan en faveur de la microfinance" (ABSUMI). Celle-ci a été mise en œuvre à titre expérimental dans deux localités, avant de devenir un instrument semi-autonome, susceptible d'être reproduit à plus grande échelle et viable pour la fourniture de services de finance rurale au Soudan.

Les partenaires

Le financement de la phase pilote a fait l'objet d'un partenariat tripartite entre le FIDA, le secteur privé et le secteur public, à savoir le FIDA/WSRMP, la Banque agricole du Soudan et l'Unité de microfinance de la Banque centrale du Soudan. La composante finance rurale du WSRMP a appuyé l'ABSUMI en termes d'infrastructures et d'assistance technique tandis que l'Unité de microfinance de la Banque centrale du Soudan et la Banque agricole du Soudan assuraient la couverture du portefeuille et des opérations.

Partenariat en action

Tout au long du processus de mise en place de l'ABSUMI, le FIDA a fourni un appui fondamental: i) en conceptualisant l'idée à l'origine de l'ABSUMI et en suscitant l'intérêt des différentes parties prenantes; ii) en élaborant avec l'ensemble des partenaires de l'ABSUMI une vision commune et un plan stratégique; iii) en fournissant l'assistance technique nécessaire à l'élaboration du plan d'activités, des manuels d'exploitation et des principaux systèmes de gestion de l'ABSUMI; iv) en offrant un

encadrement d'ensemble durant l'exécution; et v) en effectuant une supervision débouchant sur la formulation de suggestions en matière de renforcement des capacités et leur mise en œuvre.

Depuis 2010, l'ABSUMI se caractérise par toute une gamme d'éléments novateurs en termes de stratégie, de gestion et de fonctionnement, en offrant, en particulier aux femmes, des services de crédit, d'épargne et de microassurance conformes à la charia. Grâce à cette initiative, le marché de la microfinance touche les couches inférieures de la pyramide économique en proposant des prêts beaucoup plus limités (130 USD en moyenne) que ceux proposés par d'autres programmes de microfinance dans le pays (650 USD en moyenne), venant ainsi servir les couches les plus défavorisées de la population. Elle y est parvenue en mettant à profit, avec succès, un modèle ayant fait ses preuves (le village *sanadiq*), qui a instauré un climat de confiance entre partenaires et incité la Banque agricole du Soudan à accroître ses investissements. De plus, l'ABSUMI a introduit des pratiques commerciales non conventionnelles adaptées aux populations rurales pauvres, telles que les garanties de groupe, et a formé les petits agriculteurs afin de renforcer leurs capacités en termes d'organisation et de gestion. L'amélioration de l'information et de la formation, associée à la confiance dans le modèle ainsi qu'à des politiques publiques porteuses, est à l'origine du succès du programme.

Au 31 septembre 2012, l'ABSUMI avait bénéficié à 10 000 ménages, soit plus de 60 000 personnes, répartis dans 97 villages et 579 groupes. Au total, les fonds mobilisés auprès des membres sous forme d'épargne représentent environ 550 000 livres soudanaises (SDG) (approximativement 125 000 USD), soit une épargne moyenne de près de 56 SDG (13 USD) par membre. Au cours des dix derniers mois, le volume de l'épargne a été multiplié par huit, ou presque. Le portefeuille de l'ABSUMI – environ 4,4 millions de SDG (994 000 USD) – se répartit entre 10 000 femmes environ. La taille moyenne des prêts est de 517 SDG (117 USD), preuve que le programme parvient à toucher les couches les plus démunies de la population. Le ratio crédit/dépôt se situe à 13% environ, ce qui montre que près de 87% des prêts bénéficient de garanties alternatives par le biais du système de garantie de groupe, système que la nouvelle politique de microfinance de la Banque centrale du Soudan reconnaît désormais. L'ABSUMI a obtenu d'excellents résultats en termes de rendement du crédit: un taux de remboursement de 100%, un portefeuille à risque zéro (> à 0 jour) et 75% des coûts totaux couverts par ses propres recettes.

Face à cette excellente performance, le Conseil d'administration du FIDA a approuvé en décembre 2012 l'octroi d'un don triennal de 925 000 USD afin d'élargir le rayon d'action de l'ABSUMI et d'améliorer les moyens de subsistance de 150 000 ménages pauvres en accroissant durablement leurs revenus et leur épargne, moyennant l'accès à toute une gamme d'investissements agricoles et non agricoles. Ce montant représente 20% du budget nécessaire pour élargir le modèle sur une zone géographique plus vaste, avec la création de six nouvelles unités ABSUMI dans cinq États, et les 80% des fonds restants seront fournis par la Banque agricole du Soudan et la Banque centrale du Soudan. Au cours des dix prochaines années, l'ABSUMI devrait fournir des services durables de microfinance en milieu rural à 1 million de femmes soudanaises pauvres appartenant aux couches inférieures de la pyramide économique. Le programme est la preuve évidente que l'on peut accorder des prêts aux populations rurales pauvres et que celles-ci sont capables de les rembourser.

Exemple de cas: Programme d'adaptation de l'agriculture paysanne (ASAP)

Le défi à relever

Le changement climatique modifie le contexte dans lequel intervient l'agriculture paysanne. Au fil des siècles, les petits agriculteurs ont mis à profit les savoirs autochtones et les observations historiques afin de maîtriser les effets de la variabilité climatique. À l'heure actuelle, du fait de la rapidité et de l'intensité des changements environnementaux, leur aptitude en ce sens se trouve dépassée. Les moyennes historiques ne constituent plus des références fiables pour l'avenir, et les pertes et dommages résultant de phénomènes climatiques extrêmes vont en augmentant tandis que les formes que prennent les sécheresses, les inondations et les tempêtes tropicales deviennent de plus en plus imprévisibles. Parallèlement, en milieu rural, les moyens de subsistance sont menacés par les conséquences insidieuses du stress hydrique, de la dégradation des terres et de la perte de biodiversité. Face à cette situation, nombreux sont les nouveaux enjeux auxquels se trouve confrontée la coopération internationale pour le développement.

En premier lieu, celui de la connaissance et de la gestion de l'évolution des risques dans un environnement en mutation rapide. Aujourd'hui, les programmes de développement doivent accorder une attention accrue à l'évaluation et à la gestion des risques climatiques, ainsi qu'à l'aptitude des

institutions à faire face à l'incertitude et à l'évolution imprévisible de l'environnement naturel et économique. Le second enjeu a trait à la fourniture effective de fonds pour la lutte contre les changements climatiques: les pays donateurs se sont engagés à fournir des sources nouvelles et supplémentaires de financement afin d'affronter les problèmes que pose le changement climatique dans le monde en développement et, si l'on tient compte de l'objectif international ambitieux qui fixe à 100 milliards d'USD par an les fonds à allouer à cette fin d'ici à 2020, la pression se fait croissante pour qu'il soit prouvé que ces fonds sont effectivement utilisés pour renforcer la résilience⁷.

Avec le nouveau paradigme du financement de la lutte contre les changements climatiques, des institutions comme le FIDA doivent élaborer des programmes d'investissement efficaces afin que ce type de financement fonctionne au profit des petits agriculteurs. Ces programmes doivent être structurés de manière à pouvoir mieux comprendre les principaux moteurs et les causes profondes de la vulnérabilité des petits agriculteurs, et à pouvoir apprécier de façon plus fiable dans quelle mesure le financement de la lutte contre les changements climatiques et pour l'environnement parvient à réduire la vulnérabilité.

Les partenaires

Le Programme d'adaptation de l'agriculture paysanne (ASAP) a été lancé en 2012 dans le cadre de la neuvième reconstitution des ressources du FIDA afin de reproduire à plus grande échelle des interventions destinées à réduire et à diversifier les risques climatiques qui menacent les petits agriculteurs, tout en améliorant la production. Il propose un mécanisme permettant de mettre à la disposition des petits agriculteurs des fonds pour la lutte contre les changements climatiques et pour l'environnement. ASAP est un mécanisme de financement pluriannuel et multidonateur qui offre une nouvelle source de financement sous la forme de dons destinés à reproduire à plus grande échelle l'adaptation au changement climatique et à l'intégrer dans les nouveaux investissements du FIDA, qui représentent approximativement 1 milliard d'USD par an. Le programme, qui fait partie des processus d'investissement ordinaires du FIDA, bénéficie de systèmes rigoureux de contrôle de la qualité et de supervision.

À ce jour, la Belgique, le Canada, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède ont octroyé des contributions complémentaires en faveur d'ASAP au titre de la neuvième reconstitution des ressources du FIDA. Pour ces donateurs partenaires, ASAP représente un créneau systématique pour l'intégration du financement de la lutte contre les changements climatiques moyennant des investissements initiaux à grande échelle en faveur du développement agricole. Cela devrait accroître la résilience de ces investissements aux risques liés au climat.

En ce qui concerne la mise en œuvre du programme ASAP dans les pays en développement, de nombreux partenariats sont en train d'être établis, notamment avec des institutions du secteur public (ministères, départements et organismes gouvernementaux actifs dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, de l'agriculture, de la foresterie, de la gestion des zones côtières, des services hydrométéorologiques), des organisations à assise communautaire (coopératives d'agriculteurs, groupes d'usagers de l'eau, conseils communaux, groupements féminins, fermes-écoles), des services de vulgarisation agricole et des entités du secteur privé. Le principal objectif de ces partenariats est de promouvoir l'apprentissage institutionnel et la gestion des savoirs concernant les investissements et la prise de décisions dans un environnement en mutation rapide.

Naissance du partenariat

La première phase a consisté en l'élaboration, par le FIDA, d'une approche précise dans le domaine du changement climatique, avec l'appui sans réserve des Gouverneurs et du Conseil d'administration du FIDA et sous la conduite de la direction du FIDA. La Stratégie du FIDA concernant le changement climatique (2010) montre comment le Fonds pourrait aider les communautés de petits agriculteurs pauvres à accroître leur résilience face au changement climatique en intégrant les questions liées au changement climatique dans toutes les opérations du FIDA et en aidant les petits agriculteurs à bénéficier du financement destiné exclusivement à la lutte contre les changements climatiques et à l'environnement.

Deuxièmement, à la fin de 2010, le Canada a fait appel au FIDA pour voir s'il était possible que le Fonds reçoive des ressources destinées au changement climatique. En partenariat avec le Canada, le FIDA a consulté d'autres donateurs potentiels afin d'évaluer la possibilité d'établir un partenariat de financement en vue d'aider les petits agriculteurs à s'adapter au changement climatique et de démontrer l'intérêt d'investir dans le financement de la lutte contre les changements climatiques dans l'agriculture paysanne. ASAP a démarré en 2012.

⁷ Comme convenu par les Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques: <http://unfccc.int/2860.php>.

Partenariat en action

L'objectif d'ASAP est d'intensifier la reproduction à plus grande échelle de stratégies d'agriculture paysanne couronnées de succès et présentant des avantages multiples, qui permettent d'accroître la production tout en réduisant et en diversifiant les risques liés au climat. Il se distingue des programmes ordinaires de développement par : une évaluation plus précise et plus systématique des risques climatiques; l'importance accordée à une planification à long terme intégrant les savoirs traditionnels des petits agriculteurs et les projections de modèles et scénarios climatiques; et une approche systématique de l'apprentissage institutionnel et de la capacité d'adaptation.

Le premier principe sur lequel repose ASAP est la reproduction à plus grande échelle des approches de développement rural qui sont parvenues à améliorer la résilience des petits agriculteurs. Le FIDA possède une solide expérience s'agissant de mettre en place, aux côtés des communautés, un vaste éventail de stratégies intelligentes face au climat. Parmi elles, la gestion des risques liés à la sécheresse et aux inondations, les variétés de culture résistantes à la sécheresse et adaptées aux sols salins, les systèmes mixtes culture-élevage, la gestion intégrée des ressources en eau, la régénération des terres, l'agroforesterie et l'amélioration des conditions de stockage après récolte. Le FIDA est en mesure d'appuyer un plus grand nombre de ces approches déjà éprouvées et fiables.

En second lieu, le changement climatique nécessite également l'introduction de nouveaux ingrédients dans les programmes de développement rural afin d'améliorer leur impact sur un environnement toujours plus à risque et aléatoire. Parmi ces approches, le recours à des modèles climatiques pour une planification à long terme, l'analyse de la vulnérabilité climatique et des capacités au niveau communautaire, et le renforcement des institutions locales afin qu'elles puissent participer à l'élaboration des politiques nationales liées au climat. Elles supposent également l'amélioration de la collecte, de l'analyse et de la diffusion de données météorologiques, la mise en place de systèmes de suivi de la résilience au climat reposant sur des données factuelles, l'accès à des systèmes de transfert des risques et d'assurance, et la réévaluation des infrastructures et des plans d'utilisation des terres sur la base de risques émergents comme la hausse du niveau des mers. ASAP finance l'intégration de ces composantes dans les programmes de développement rural, ce qui leur permettra de réduire les chocs et les stress auxquels sont soumis les petits agriculteurs du fait du changement climatique.

Financer l'entrepreneuriat rural en Colombie avec l'appui du Fonds fiduciaire du mécanisme de cofinancement espagnol pour la sécurité alimentaire

Le défi à relever

Les États membres du FIDA se sont engagés à réduire la pauvreté rurale et ont mis en place le système d'allocation fondé sur la performance, de sorte que les prêts du FIDA soient accordés proportionnellement aux pays qui en ont le plus besoin. Parallèlement, les pays à revenu intermédiaire, même s'ils accomplissent des avancées notables sur la voie de l'amélioration des conditions de vie des populations rurales, continuent d'avoir besoin d'un appui pour consolider ces progrès. Par ailleurs, à l'heure actuelle, la grande majorité des pauvres vivent dans des pays à revenu intermédiaire et représentent des besoins importants.

Le Gouvernement de la Colombie, un pays à revenu intermédiaire, a réaffirmé son engagement à améliorer l'existence de ses quelque 7 millions de ruraux pauvres, notamment en multipliant les activités économiques offertes aux agriculteurs – à petite ou moyenne échelle – qui sont généralement considérés comme un important moteur de croissance de l'économie tout entière. Afin de mener à bien l'engagement pris, le Gouvernement colombien a fait appel au FIDA pour l'octroi des ressources financières, des savoirs et de l'expertise nécessaires pour travailler aux côtés des communautés rurales et des organisations paysannes. Vu que la Colombie est un emprunteur à revenu intermédiaire, le montant que lui alloue le FIDA, sur ses ressources de base, au titre du système d'allocation fondé sur la performance, est moins important, même si son taux de pauvreté rurale est élevé. Par conséquent, dans ce cas comme dans d'autres, le FIDA et ses États membres doivent parvenir à répondre aux demandes d'assistance provenant de pays à revenu intermédiaire tout en menant à bien la mission du Fonds, à savoir venir en aide à ceux qui en ont le plus besoin.

Parallèlement, nombreux sont les États membres du FIDA, dont l'Espagne, qui, à l'occasion de conférences de donateurs comme le Sommet du G8 tenu à L'Aquila en 2009, ont récemment réaffirmé leur engagement en faveur de l'agriculture et de la sécurité alimentaire à l'échelle mondiale. Ces États membres entendent tenir leur promesse, dans le droit fil de leurs propres stratégies de développement, d'une manière qui vienne compléter les programmes de prêts ciblés du FIDA.

Les partenaires

Le partenariat réunit différents acteurs, du niveau mondial au niveau local. Il est né d'un accord conclu entre le FIDA et le Gouvernement espagnol, avec l'aval du Conseil d'administration du FIDA, aux fins de la mise en place d'un mécanisme de financement novateur, et s'étend au Gouvernement colombien et aux populations rurales pauvres bénéficiaires de projets en Colombie. Les partenaires collaborent au Projet de renforcement de la capacité entrepreneuriale en milieu rural: confiance et possibilités (TOP), dont l'objectif est de répondre aux besoins non satisfaits des populations rurales pauvres en termes de services financiers – crédit, épargne et assurance-vie – et de renforcement de l'accès aux réseaux internet et de téléphonie mobile afin de favoriser un environnement plus propice aux relations commerciales.

Naissance du partenariat

En 2010, le FIDA et le Gouvernement espagnol ont créé le Fonds fiduciaire du mécanisme de cofinancement espagnol pour la sécurité alimentaire, que l'Espagne a doté d'un prêt de 285,5 millions d'EUR afin de mener à terme les engagements pris en faveur de la sécurité alimentaire, notamment lors du Sommet du G8 à L'Aquila. Les fonds du prêt sont rétrocédés aux États membres du FIDA par le biais de ses opérations ordinaires de prêt, bénéficiant des gains d'efficacité ainsi que des processus en place au FIDA en termes de conception, de devoir de diligence et de suivi-évaluation des programmes. Le cofinancement espagnol offre des ressources supplémentaires aux pays pour lesquels les ressources allouées au titre du système d'allocation fondé sur la performance ne suffisent pas pour satisfaire la demande. Fait particulièrement important pour la Colombie, un montant de 20 millions d'USD a été octroyé par le Fonds fiduciaire afin d'accroître l'enveloppe budgétaire du projet TOP, mis en œuvre sur six ans et dont le budget total s'élève à 70 millions d'USD. Le Fonds fiduciaire espagnol est à l'origine de près d'un tiers du financement total du TOP.

Partenariat en action

Le projet TOP met à profit les activités de développement rural appuyées par le FIDA en Colombie depuis plus de 20 ans. Le Gouvernement colombien a demandé l'assistance du FIDA afin de reproduire à plus grande échelle et de consolider les approches couronnées de succès qu'ils ont conjointement soutenues au fil des ans, notamment les systèmes d'épargne à l'intention des communautés rurales. Outre le financement des plans d'activité élaborés et présentés par les coopératives et les communautés d'agriculteurs, le projet forge des partenariats avec des sociétés de télécommunications et d'assurance-vie ainsi qu'avec un certain nombre de banques commerciales afin d'élargir leur présence au sein des communautés rurales. S'agissant de promouvoir la participation d'acteurs du secteur privé, le Gouvernement colombien doit jouer un rôle décisif en adoptant des politiques et des incitations susceptibles de les encourager à élargir leur présence dans les zones de projet isolées. À l'issue de la période d'exécution, soit six ans, il est prévu que 50 000 autres familles (250 000 personnes) bénéficieront d'un environnement économique plus favorable.

Renforçant les rapports de longue date qu'il entretient avec le FIDA, caractérisés par la confiance, la collaboration et le partage des risques, le Gouvernement colombien a demandé au FIDA d'agir comme le catalyseur de nouveaux partenariats financiers et non financiers qui pourront mieux répondre aux besoins des populations rurales pauvres du pays. Le FIDA a donc dû affronter la difficile tâche de mobiliser des ressources, au-delà des fonds mis à disposition dans le cadre de son processus de reconstitution, afin d'élargir et de reproduire à plus grande échelle des initiatives novatrices et couronnées de succès en Colombie, d'où la création du Fonds fiduciaire. Dans le même temps, grâce au Fonds fiduciaire multiniveau, l'Espagne, pays donateur, a été à même de mettre en pratique l'engagement pris en faveur de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la pauvreté rurale par le biais d'un mécanisme novateur bénéficiant des structures et procédures existantes du FIDA tout en continuant d'offrir un appui essentiel aux pays à revenu intermédiaire. Le Fonds fiduciaire espagnol a apporté une contribution supplémentaire significative à la reproduction à plus grande échelle des projets et programmes financés par le FIDA.



Fonds international de développement agricole

Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Rome, Italie

Téléphone: +39 06 54591

Télocopie: +39 06 5043463

Courriel: ifad@ifad.org

www.ifad.org

www.ruralpovertyportal.org

 ifad-un.blogspot.com

 www.facebook.com/ifad

 www.twitter.com/ifadnews

 www.youtube.com/user/ifadTV

Contacts:

Nicole Leigh Carta

Fonctionnaire en charge des partenariats

Bureau des partenariats et de la mobilisation
des ressources

Téléphone: +39 06 5459 2816

Courriel: n.cart@ifad.org

Mohamed Béavogui

Directeur

Bureau des partenariats et de la mobilisation
des ressources

Téléphone: +39 06 5459 2240

Courriel: m.beavogui@ifad.org